

TUMSAT-OACIS Repository - Tokyo

University of Marine Science and Technology

(東京海洋大学)

オーストラリアの海洋管轄権：
西部海域の海洋管理をめぐる国家実行の射程

メタデータ	言語: jpn 出版者: 公開日: 2019-04-16 キーワード (Ja): キーワード (En): 作成者: 神田, 英宣 メールアドレス: 所属:
URL	https://oacis.repo.nii.ac.jp/records/1717

修士学位論文

オーストラリアの海洋管轄権

－西部海域の海洋管理をめぐる国家実行の射程－

平成 29 年度

(2018 年 3 月)

東京海洋大学大学院

海洋科学技術研究科

海洋管理政策学専攻

神 田 英 宣

目 次

第1章 問題の所在	1
第1節 海洋政策研究	1
第2節 分析の構成	1
第3節 本論の構成	3
第2章 海洋管理の空間的拡大と法的枠組み	5
第1節 世界的な海洋汚染管理とオーストラリアの取組み	5
第2節 オーストラリアの海域管理	14
第3節 小括	27
第3章 オーストラリアの海洋諸問題への対応	34
第1節 漁業管理	34
第2節 船舶汚染に対する防御	40
第3節 海洋資源開発に伴う規制追加	47
第4節 沿岸の規制	50
第5節 小括	61
第4章 西オーストラリア州の海洋政策の課題	68
第1節 エネルギー資源の輸送による海洋利用の増大	68
第2節 西オーストラリア海域のゾーニングと漁業管理	70
第3節 海洋資源開発と環境保全	73
第4節 小括	88
第5章 連邦政府主体の西オーストラリア海洋政策の実行と射程	99
第1節 排他的経済水域における脅威認識と海上法執行	99
第2節 共同の海洋資源開発の推進	107
第3節 オーストラリア西部海域の監視強化	111
第4節 小括	114
第6章 結 論	121
参考文献	123
国際条約一覧	125
オーストラリア法令一覧	128
【西オーストラリア州法】	128
【連邦法】	128
略語表	132
特別研究に関する拙稿・発表	136

第1章 問題の所在

第1節 海洋政策研究

海洋は、海洋物理学的には地球規模に一体化した空間として分析の対象とされる。他方人間の活動空間としては、各国家の規則に委ねられてきた。海洋技術の進展に伴って、国家間を結ぶ海上輸送は全地球規模まで拡大しており、海難事故があれば甚大な影響を与えかねない懸念が浮上する。また海底資源開発の活発化も相まって、海中への利用が拡大しつつあるが、海洋環境に与える影響についても論議されている。さらに漁業の効率化は漁獲増大を招き、水産資源の保全を追求する時代を迎えている。

このような海洋利用の変化が海洋の自然環境に影響を及ぼしていることは、海洋学や海洋物理学の分野でも明らかになっている。したがって、海洋利用と海洋保全の問題は同時に考察されねばならない。他方、海洋安全保障の問題は、国民国家の生存と繁栄を目指すことから、海洋利用と海洋保全への国際的取組とは相いれない舞台上で論議される。したがって海洋の総合管理という視点からは、海洋と人類の関わりの根本的な解決につながってはいない。たとえこの「海洋利用」、「海洋保全」、「海洋安全保障」というトリレンマ (trilemma) が別々の問題として解決すべきであっても、それを明らかにする研究は必要であり、管見によれば、海洋のトリレンマを明らかにした海洋の総合管理にかかわる研究を知り得ない。本論では、この海洋の総合管理を推進しているオーストラリアの取組みを考察することによって、日本の海洋政策に資する成果を目標とする。

第2節 分析の構成

第1項 用語の定義

- ・海洋空間

海面、海中、海底に囲まれた空間であり、上空は含まない。

- ・海上不法活動

海洋から国家の安全安定に影響を与えうる、「違法、無報告、無規制 (IUU)」漁業、不法越境、海上テロリズム、海賊・海上武装強盗、感染症流入の危険、海洋保護区の不法活動、不法な海洋資源開発 (不法漁業を含む)、海洋汚染、密輸出入⁽¹⁾。

- ・海洋の総合管理

生物学的、経済的に重要である海洋の幅広い領域にわたって、新しい規制と保護を実現するという協調的な方法を用いて、海洋汚染、海洋資源開発、沿岸開発、観光、外来種、海上不法活動及び気候変動などの「脅威」に対応するとともに海洋利用を最大化するために、国際社会の多様な利益を配慮した国家の海洋管轄権の調整及び行使⁽²⁾。

- ・沿岸域総合管理

沿岸の海域の諸問題がその陸域の諸活動等に起因し、沿岸において施策を講ずることの

みでは、沿岸の資源、自然環境等がもたらす恵沢を将来にわたり享受できるようにすることが困難であることに鑑み、自然的社会的条件からみて一体的に施策が講ぜられることが相当と認められる海岸・沿岸において、その諸活動に対する規制その他の措置が総合的に講ぜられることにより適切に管理されることが必要な措置⁽³⁾。

- ・海洋保護区（MPA）

「自然及び関係の生態系サービス、文化的価値の長期的な保護を成し遂げるために、法令その他有効な方法によって認可され、特定の目的のため、管理された明確に区分された地理的空間」⁽⁴⁾の海域部分。

- ・海洋プラットフォーム（offshore platform）

坑井保護、居住、生産処理、掘削及び生産、貯油などを実施する海洋構造物を称し、国連海洋法条約（UNCLOS）第 60 条中の「人工島、施設及び構築物」⁽⁵⁾にあたるものとし、掘削地点から陸上に延びる送油管を含む。

- ・海洋保護（marine preservation）

海洋利用されずに、現在の自然環境を維持すること（国際自然保護連合（IUCN）保護地域管理カテゴリー Ia に相当）⁽⁶⁾。

- ・海洋保全（marine conservation）

現在の自然環境を維持するために、今後安全で快適に生活できる社会を構築するとともに、海洋が有する多様な恩恵を後世に継承することを目指すことにあり、生態系を含む健全な海洋環境を維持しつつ、すでに顕在化している問題の解決により、可能な限り回復を図るとともに、災害に対する安全性を高め、持続可能な海洋利用の課題を克服すること⁽⁷⁾。

- ・海洋資産

社会的、文化的及び経済的な価値を有する海洋生物資源、海洋船舶、海底遺産、海底資源、海洋プラットフォーム、海底通信ケーブルなどを総称。

- ・重要施設（critical infrastructure）

破壊され、損傷したり、長期間活用できなくなった場合、国家の社会的又は経済的に重大な影響を及ぼしたり、オーストラリアの国防及び経済に影響を及ぼす施設、物流、情報技術及び通信ネットワーク⁽⁸⁾。具体的には、国家の安定、発展及び繁栄に不可欠な 16 種の施設等（化学施設、商業施設、情報網、製造工場、ダム、防衛産業、緊急体制、化石エネルギー、経済、食糧、国家施設、病院、情報技術、核施設、輸送、給水）を示す。本研究では、海底資源、海洋プラットフォーム及び海底通信ケーブルに焦点を当てる。

- ・ペナルティー・ユニット（PU）

オーストラリア法における慣行として、罰金刑を科す場合にその単位を金銭で定めるものである。連邦法及び「6つの州・特別地域」（以下「各州」という。）でそれぞれ定められている。概ね 1 ユニット＝110 豪ドル。

第2項 対象海域

オーストラリア北部（ティモール海、アラフラ海及び珊瑚海）、東部（グレート・バリア・リーフ（GBR））及び西部（ルーイン岬沖）に至る海域（海岸低潮線から概ね200海里内、ただし領有主張する南極地域海域は含まないものとする⁹⁾。特に焦点とするオーストラリアの西部海域は、ティモール海からルーイン岬に至るインド洋に面する海域を示す。

第3項 研究課題

対象海域における国際法・国内法の違反又はそれにかかわる事象。

第3節 本論の構成

本研究は、オーストラリアが取り組む海洋政策を、海洋利用、海洋保全及び海洋安全保障の視点から総合的に考察して、その成果と課題を明らかにして海洋国家である日本の海洋政策の資とするものである。

本研究は、次の順序で課題を検討する。

第一に、オーストラリアは国際的な動向を受けて、いかに管轄海域を管理してきたのか（第2章）。

科学技術の進歩、経済活動の国際的な進展は、石油資源供給をはじめとする世界の物流の大半を担う海上輸送の重要性を増して、その大規模化かつ広域化をもたらした。その反面、海洋の事故は甚大な影響を招き、海洋環境の保護のために各国が自発的な防御策をとらざるを得なかった。この海上輸送の問題を起点とする国際的な海洋汚染の取組みの中で、オーストラリアがどのようなアプローチを取ってきたのかを通時的に整理する。

また世界各国が、海中利用から海底利用へと着手する中、オーストラリアも、大陸棚の資源開発を実施してきた。特に隣国との共同開発において、オーストラリアは二国間の合意により管轄権の再調整が必要となる。そこで、関係国との相互利益を基礎として、相互の排他的な主権的権利の主張と合理的かつ安定的な資源開発との均衡が図られているかを考察する。

第二に、オーストラリアは、海洋管轄権をどのように配分して政策を講じているのか（第3章）。

UNCLOS 締結後、従来 of 公海・領海の二元的な管轄権配分から、オーストラリアは UNCLOS の目指す海洋の総合管理に指向した。2004年、オーストラリアは海洋政策の実行を各海洋機関の集合体に過ぎなかった国家海洋局（Commonwealth Marine Agencies）から環境遺産省（Department of the Environment and Heritage）に統合した。そのため、「1999年環境保護及び生物多様性保全法（Environment Protection and Biodiversity Conservation Act 1999）」（以後、「EPBCA」という。）に沿って、生態系に基づいた持続可能な海洋環境の保全及び資源利用を行うための取組みが進められてきた。そこでオーストラリアが、国際社会の中で、多様な利益に配慮した国家の管轄権をどのように調整してい

るのかを明らかにする。その上で海洋秩序に対する俯瞰的視点を持ちながら、今日オーストラリアに生じている海洋諸問題を細分化して分析する。

第三に、戦略的な位置づけの高まる西部海域における西オーストラリア州の課題は何か（第4章）。

西部海域は大スンダ列島から広大なインド洋が扇状に面する。オーストラリアは、建国以前から経済、文化及び伝統を共有していた近隣諸国との融和を図ることに政策を傾注していたと言っても過言ではない。散発する海洋汚染、不法漁業などは単一の海洋問題として処理できた。オーストラリア西部海域では海上利用が活発化してきており、海洋資源開発、海洋保全、海上交通、港湾管理など問題は重層化している。そこで、西オーストラリア州（WA州）の海洋保全政策に着目して、その海洋管轄権の実効性を考察する。

最後に、国際協調のもとで、オーストラリア連邦政府の西部海域における政策課題は何か（第5章）。

WA州の管轄権を超える課題に焦点を合わせて、連邦政府は今後どのように取り組む必要があるのかを明らかにする。EEZの海洋プラットフォーム及び海底通信ケーブルに対する防護、そして共同資源開発に対するオーストラリアの脅威を類推した上で、その対策を考察する。そして国際的な課題に直面した場合、いかにして克服すべきなのか—その射程を追究する。

(1) “Operation Resolute,” Australian Government Department of Defence website, <http://www.defence.gov.au/Operations/BorderProtection/>, last visited November 17, 2017.

(2) 「海洋基本法」（平成19年法律第33号）第1条を参考。

(3) United Nations, Report of the United Nations Conference on Environment and Development, A/CONF.151/26 (Vol. II), August 13, 1992, Chapter 17B(17.22). を参考。

(4) Nigel Dudley, Guidelines for Applying Protected Area Management Categories, International Union for Conservation of Nature, 2013, p. 57.

(5) 坑井保護、居住、生産処理、掘削及び生産、貯油などを実施する海洋構造物を称し、UNCLOS第60条中の「人工島、施設及び構築物」にあたる。『石油・天然ガス用語辞典』（2016年8月、石油天然ガス・金属鉱物資源機構）を参照。

(6) Ibid., p. 8.

(7) 「資料1-1 長期的展望に立つ海洋開発の基本的構想及び推進方策について」（第7回科学技術・学術審議会、2002年8月）の中、「4.1 海洋保全の基本的考え方と推進方策」を参考。

(8) Critical Infrastructure Centre, “Critical Infrastructure Resilience Strategy: Policy Statement,” Commonwealth of Australia, 2015, p. 3.

(9) Royal Australian Navy, “Australian Maritime Doctrine: RAN Doctrine 1-2010,” pp. 19-20.

第2章 海洋管理の空間的拡大と法的枠組み

海洋の恩恵を自由に享受していたオーストラリアが、どのような要因により自国の海洋権益を認識するようになったのか。まずオーストラリアが、海洋権益を守るために、沿岸を越えて公海に至るまでの対応を求められようになった契機を明らかにする。次に地域が共有してきた海洋を、オーストラリアが隣国といかに海域区分してきたのかを、空間的に整理する。

第1節 世界的な海洋汚染管理とオーストラリアの取組み

第1項 海洋汚染の顕在化

1900年頃から、外洋船舶の通航が、質的、量的に増加した。そのため、船舶の動力が石炭から石油へと転換したことに伴う海上輸送の増大は、船舶から排出される油による海洋汚染の問題を生んだ。その主な原因は、通常航行に伴うビルジの排出、及びタンカー油槽からのバラスト水や洗浄水の排出である。オーストラリアでも1903年、ヴィクトリア州沖合で船舶の流出事故が記録されて以来、今日まで船舶の油流出事故が途絶えてはいない(表1)。

まず海洋汚染防止にかかわる国際的な取組みとして、1926年米国政府の招請により、欧米諸国⁽¹⁾及び日本が一堂に会して、海洋汚濁に対処するために「海洋の油濁防止に関するワシントン条約」草案を作成した。1935年には国際連盟総会においても、油濁規制のための条約草案が採択されている。しかし、戦間期における諸国家をめぐる政治経済情勢は、実定国際法として結実させることはできなかった。

第二次大戦後になって1954年、イギリス政府の招請によりロンドンで開催された「油による海洋の汚染防止のための国際条約(OILPOL)」が、船舶の油排出を規制する国際条約の嚆矢となった。この条約は、船舶の通常航行に伴い排出される油による海洋汚染に対処するものであるが、沿岸からの一定海域における許容濃度以上の油の排出を禁止し、違反に対しては船舶の旗国による執行を定めるものであり、これまで明確に規定されていなかった沿岸国による規制権の限界、あるいは船舶の海洋航行利用の限界についての、国際法的な一応の基準を初めて成立させた。その後1958年に船舶の航行の国際的規制についての国連専門機関である「政府間海事協議機構(IMCO)」が設立されたことに伴い、同機関で幾度もの改正がなされることになった。

1958年の第一次海洋法会議で採択された「公海に関する条約」は、第2条において、「公海の自由は、この条約の規定及び国際法の他の規則で定める条件に従って行使される。この公海の自由には、沿岸国についても、非沿岸国についても、特に次のものが含まれる」として「航行の自由」を挙げた上で、「これらの自由及び国際法の一般原則により承認されたその他の自由は、すべての国により、公海の自由を行使する他国の利益に合理的な考慮を払って、行使されなければならない」と規定している。つまり、沿岸国であるかを問わず、航行の権利と考慮義務の両面ですべての国の行使を平衡しようと試みている。

そして、第 24 条において、「すべての国は、海水の汚濁の防止に関する現行の条約の規定を考慮に入れて、船舶（もしくはパイプライン）からの油の排出（又は海底及びその下の開発及び探査）により生ずる海水の汚濁の防止のための規則を作成するものとする」と規定されている。このことは、すべての国に対して、公海上における自国船舶から排出される油による汚濁の防止について、国内法の制定を義務付けるものであるが、旗国主義に基づく実効を基盤としていることに注目する必要がある。つまり各国は、旗国主義に基づき、自国船舶に対して、公海上にあっても自国の法令の効力を及ぼすことができる。しかし、外国船舶に対して沿岸国が国内法令を適用できるのは、沿岸国の領海又は内水に外国船舶がある場合とされていたのである。

1967 年のトリー・キャニオン号事件⁽²⁾以後、海洋環境に対する関心は飛躍的に高まった。また原油に止まらず、核関連物質等の危険有害物質の運搬といった高度に危険な活動や酸性雨のような新しいタイプの環境損害の出現によって、これまでの伝統的な国際法規では有効に対処できなくなっていた。そこで、事前防止や事後救済の措置がとられた。まず 1969 年、「油による汚染を伴う事故の場合における公海上の措置に関する国際条約

(International Convention Relating to Intervention on the High Seas in Cases of Oil Pollution Casualties)」が成立した。この条約は船舶の事故などで生じた油濁による被害の軽減のために、そして沿岸国が公海上の外国船舶に対して必要な措置を講じるために、海上船舶の事故に介入する権利を定めたものである。このことは、旗国主義では賄いきれない船舶の汚染が、第三国の行使を認めることで、国際的な環境問題として捉えられる起点となった。

実際に海洋汚染の被害を受けて、オーストラリアの政策が始動したのが、1970 年代になってからのことである。1970 年 3 月、トレス海峡でタンカー「オーシャンック・グランジュール (Oceanic Grandeur)」が座礁し、約 1,100 トンの油が流出する事故が発生した。この事件によって、大規模な流出油に対してオーストラリアが無防備であることが明らかになった。1971 年石油業界は、自発的に「海洋油流出行動計画 (MOSAP)」を策定した⁽³⁾。これは、賛同する石油企業が、相互に流出油に対処する資機材及び技術要員の支援を得られるようにする相互援助の協定であった。次に石油業界は、互いに最大限に支援し合えるようにするために、「豪州石油協会 (AIP)」を通して相互支援準備計画を策定した。その動きに呼応して 1973 年になって、連邦政府が「豪州海洋保安局 (AMSA)」を管轄として、石油流出事故を想定した国家海洋汚濁計画 (National Marine Oil Spill Contingency Plan) を策定した。この計画には、連邦政府、各州、海運業界及び石油業界が、資機材の備蓄、教育訓練及び石油流出処理に協力することが盛り込まれた。

1973 年 10 月、「石油による海洋汚染に対処する国家計画 (National Plan to Combat Pollution of the Sea by Oil and other Noxious and Hazard Substances)」(以下「ナショナル・プラン」という) が、運輸省の管轄下のもとで策定された。これは、政府機関と油

流出に関連する産業界の責任の分担を明確化して、海洋汚染事故に効果的に対処するための緊急時対応計画である。その目的は、オーストラリアの海洋と海岸の自然及び人工環境を、油その他の有毒又は危険な物質の流出による悪影響から保護することである。

初期のナショナル・プランは、持続性油（非揮発性油）1,000 トン規模の流出を想定していた。相次ぐ海洋汚染事故の経過を辿ると⁽⁴⁾、船舶輸送用設備の備蓄地や沿岸の拠点（9 か所）から、油処理剤と散布器が搭載された小型船が現場に投入されるだけであった。実行にあたって、連邦と各州の協力が調整されたが、費用がオーストラリアの港湾使用料だけで賄われたからかもしれない。

政府及び業界は、1989 年の「エクソン・ヴァルディーズ（Exxon Valdez）」の油流出事故の影響をもとに検討した結果、さらに深刻な事故に対処するためには資機材備蓄を補強しなければならないとの結論に達した。そのため AIP は、MOSAP を見直して、各州の長期債に基づいて追加資機材を購入した。これらが各地の港に供給されたことにより、小規模の流出事故の際に、石油会社が十分な設備で対応がとれるようになった。しかも 1991 年に、AIP は全国規模に対応するために「豪州海洋油流出センター（AMOSC）」を設立した。当センターは、石油会社 10 社からの融資を受けており、その責務・役割は、備蓄支援⁽⁵⁾、助言及び訓練支援である。また AMOSC の石油流出調整チーム（Oil Spill Response Coordination Team）は、概ね 2 か月おきに、毎年 350 名以上を対象にして、石油防止訓練を実施している。このような環境保護対策を行政府に先んじて、AIP が推進したことは注目に値する。

第 2 項 船舶の規制強化から汚染防止の実行化へ

海洋に限らず人間の生活空間として、環境問題に焦点が集まってきた中で、1972 年に「人間環境宣言（Declaration of the United Nations Conference on the Human Environment）」が採択された。同宣言の原則 7 は各国に、海洋汚染を防止するため、すべての可能な措置をとるように求めている。この原則は、UNCLOS 第 194 条に取り入れられ、海洋環境保護の一般的義務として結実する。同条 1 項に、「いずれの国も、あらゆる発生源からの海洋環境の汚染を防止し、軽減し及び規制するため、利用することができる実行可能な最善の手段を用い、かつ、自国の能力に応じ、単独で又は適当なときは共同して、この条約に適合するすべての必要な措置をとる」と規定されたのである。ただしこの場合も自国が主権的権利を行使する区域を越えて拡大しないことが明記されている。

船舶起因の汚染は通常の運航に伴って生ずる油などの排出と、衝突、乗揚げなどの海難に伴って生じる油などの排出とに区別される。タンカーの場合、前者はビルジ、バラスト水、タンク洗浄水などであり、後者は積荷である原油などである。後者は運送目的で原油などを積載しているのであって、海中投棄するための廃油でない点で「投棄」と区別される。そこで海洋投棄については、1972 年の「廃棄物その他の物の投棄による海洋汚染の防止に関する条約（Convention on the Prevention of Marine Pollution by Dumping of

Wastes and Other Matter : ロンドン条約) 及び 1996 年議定書によって、定義されている。この「投棄」は、海洋において廃棄物その他の物を船舶、航空機又はプラットフォームその他の人工海洋構築物からの処分などやそのものを遺棄するなどの汚染行為であって、船舶起因の汚染とは区別される。2017 年 4 月現在、1972 年ロンドン条約及び同 1996 年議定書の締約国はそれぞれ 87 か国、48 か国であり、国際的に規制が普及していると言いが難い。

汚染防止原則は操業に関する安全・排出基準を主としているが、事故の発生・拡大を防止するための安全基準を含んでいる。事故は安全基準に違反して生じることになれば、不可抗力による場合もあり、合理的手段によって事故汚染の発生・拡大の防止を予測しえない蓋然性が高い場合である。タンカーによる石油輸送時の海難、あるいは石油掘削活動による噴出・パイプライン損壊などが大規模な事故汚染を誘発することは過去の事例からもわかる。そこで汚染が発生した場合その防除が課題となる。それを予期した事前の準備が前提条件となり、適当な緊急計画 (contingency plan) の作成と訓練が必要となるのである。UNCLOS はその第 198 条において、海洋環境が汚染により損害を受ける差し迫った危険がある場合又は損害を受けた場合において、影響を受ける地域にある国及び権限のある国際機関に直ちに通報する義務を規定するだけではない。UNCLOS はさらに第 199 条において、通報を受けた側に、汚染の影響を除去し及び損害を防止し又は最小にするための協力を求めている。つまり汚染を発生させた運航者及びその国家が責任を負うだけでなく、汚染による影響を受けるおそれのある国家を含めた国際協力を義務化している点に注目すべきである。

船舶からの排出規制は、1978 年議定書によって改正された、1973 年の「海洋汚染防止条約 (MARPOL)」とその 1997 年議定書 (付属書 I-VI) による。これにより、船舶からの汚染 (油、有害ばら積み液体物質、汚染、廃物、排気) を規制する実体面の国際基準が設定されてきた。これらの条約は、黙示的受諾方式による改正など海洋環境を保護・保全するために時代の要請に応じて、それらの規則・基準を更新し新設するシステムを有している。

したがって、OILPOL および MARPOL は、IMCO (IMO) で取り扱う事項となっており、幾度も改正されている。OILPOL から MARPOL までの改正概要は複雑かつ詳細にわたるが、その要点を、①対象船舶、②対象物質、③排出禁止海域、④排出基準、⑤設備・構造規制、⑥執行に分けて比較すると、規制の強化が明らかとなる (表 2)。ちなみに 2017 年 4 月現在、MARPOL の締約国は、①付属書 I / II (155 か国)、②同 III (147 か国)、③同 IV (140 か国)、及び④同 V (152 か国) であり⁽⁶⁾、主要海運国をカバーしており航行する船舶のほぼすべてが対象となっている。

この 6 つの要点からわかるとおり、「船舶の構造」の規制に焦点が指向している。これは、大規模な海洋汚染の殆どが、乗員の操船上のミスによって引き起こされたからである。

ヒューマンエラーに伴う事故が発生することを避けられないものとして、予防や被害拡大の阻止のための対策を「船舶の構造」に講じている。この時点では、海洋環境の保護を具現化するために、単に「船舶の構造」を規制する科学技術が追従し、これを旗国に課すだけに過ぎなかったと言える。裏返せば、船舶の各海域における航行の権利を認める以上、沿岸国及び寄港国が自国の環境保護利益や各国の管轄権を超えた公海海域の環境保護のために、旗国主義を超えた国家管轄権を及ぼすことはできない。つまり、海洋汚染防止のための立法管轄権及び執行管轄権を行使しうるかについて、MARPOLなどのIMO条約で一般的枠組みを決定することには限界があることを指し示すものである。

そこでオーストラリアは、船舶から排出された油及びその他の有害物質による汚染から海洋を保護するため、「1981年海洋保護（介入権限）法（Protection of the Sea (Power of Intervention) Act 1981)」を策定した。著しく有害な結果をもたらすことが合理的に予測される公海上における海難又はこれに関する行為の結果として、油あるいはそれ以外の物質による海洋の汚染又はその恐れから、オーストラリアの沿岸又は関係利益に対する重大かつ急迫した危険が存在する場合に、海域を問わず必要な措置をとるとしている。ただし、船舶（の一部）の沈没、破壊措置を含むものではないが、船舶の移動、貨物の撤去などは規定されている。また1983年の「海洋保護（船舶による廃棄物防止）法（PSPPSA）」は、MARPOLの付属書VIに基づいて規定された。いずれも対象船舶及び海域は、オーストラリア籍船は海域を問わず、外国籍船はオーストラリア港湾又は「排他的経済水域（EEZ）」までの海域である。違反行為は次のとおり（12項目）。

- ① 石油又は石油混合物の海上廃棄。
- ② オーストラリア籍船からの石油残留物の海上廃棄。
- ③ 石油又は石油混合物にかかわる事故の報告義務違反。
- ④ 液体物質又はその混合物の海上廃棄。
- ⑤ 貨物記録簿にかかわる違反。
- ⑥ 有害物質の海上廃棄。
- ⑦ 有害物質にかかわる事故の報告義務違反。
- ⑧ 南極海への汚物廃棄。
- ⑨ ゴミ記録簿にかかわる違反。
- ⑩ 指定値を超えた含有物を含んだ石油の利用。
- ⑪ 排出規制区域への船舶移動。
- ⑫ 適正品質の燃料油の利用。

ただし、PSPPS法は、石油と特定の物質の排出を禁止している。2011年の改正により、船長と船主に加え、傭船主（charterer）に対しても責任が拡大され、さらに、油濁につい

ての罰金も大幅に増額された。これによれば、自然人に対する罰金の上限は 3,400 万豪ドル、法人に対する罰金の上限は 1,700 万豪ドルである。

他方各州も、オーストラリア首都特別地域を除き、それぞれ船舶による海洋汚染に関する法令を定めている。海洋内の汚染及び投棄に対する罰金は、州により異なるが、最も高額な罰金を科しているのはクイーンズランド州で、自然人につき 56 万 9,2500 豪ドル以下、法人につき 1,138 万 5,000 豪ドル以下の罰金である。また、ヴィクトリア州、タスマニア州及び北部準州のように懲役刑を定めている州も存在する。

国際的にも、責任の所在を拡大する動きが顕著になる。1982 年 IMCO は、協議の対象を政府以外の民間団体に拡大するために、国際海事機関 (IMO) に改称された。IMO は、IMCO が制定した条約の改正と履行に重点を移行して、旗国と船主との規制に加えて、船舶の運航管理会社に条約の遵守を義務付けた。船舶事故発生後の処置よりも、事故防止のための海洋汚染規制への視点転換と言える。注目すべき点は、MARPOL の第 4 条、第 6～8 条である。これらの規定は、条約が定める規則及び基準は基本的には旗国の国内法令を通じて実施され、補充的に寄港国又は沿岸国が「管轄権の範囲内における」条約違反について法令で禁止し自ら処罰することになっている。ただし第 6 条 1 項で、「締約国は、違反の発見と環境監視のためのあらゆる適切かつ実行可能な手段、適切な報告手続き、証拠の蓄積を活用することにより、違反の発見と条約の規定の実施に協力しなければならない」と規定しているが、締約国が違反の発見についてとるべき具体的な特定の方法は意図されていない。

1989 年に米国のアラスカ沖で座礁事故を起こしたエクソン・ヴァルディーズ号原油流出事故は、国際協調へと拡大した。この事故は、油流出の対策遅延から付近の海域に生息する生物に多大な被害を与え、世界各国で大きな反響を呼び環境保護に関する意識が高まった。これを契機に、翌 1990 年、国際協調の枠組みを定めたのが「油による汚染に係る準備、対応及び協力に関する国際条約 (OPRC)」⁽⁷⁾である。米国が同年、船舶からの油流出防止策として、米国油濁法 1990 (Oil Pollution Act of 1990) による規定⁽⁸⁾によってタンカーの二重船殻 (ダブルハル) 構造を義務付けた。このことから、1992 年に MARPOL が改正されて、タンカー造船の二重船殻構造が国際的に定められた。

国際的な取組みが推進される中で、オーストラリアは官民の体制強化に着手した。1990 年 1 月 AMSA が、「施設・地域開発省 (DIRD)」内の海事部門として設置され、内航船舶、港湾、航行、海難救難、海洋環境を監理することになった。「1990 年施行オーストラリア海洋安全局条例 (Australian Maritime Safety Authority Act 1990)」第 6 項 (1) には、AMSA は、船に起因する海洋汚染の防止と管理に対する責任を負うことが明記されている。また、同年 AIP 理事会は、1,000 トンを越える油流出に対処するには業界の能力に限度があることを明らかにし、1991 年ヴィクトリア州ジーロン (Geelong) に、10,000 トン以上の大規模流出に対応できるように、AMOSC を設立したのである⁽⁹⁾。注目すべき点は、物

資などの備蓄基地を WA 州のシドニー (Sydney)、ブルーム (Broome) 及びエクスモス (Exmouth) に設置したことにある。

1982 年に採択された UNCLOS が、1994 年 11 月に発効し、海洋汚染防止にかかわる規定が明確に位置づけられた。UNCLOS では、その前文において、海洋環境の保護が、国際交通の促進や海洋資源の衡平かつ効果的な利用などとともに、条約が実現すべき海洋の法秩序の基本的構成要素であることが確認されている。また「海洋環境の保護及び保全」と題する海洋環境保護に関して、独立した第 12 部を設けて、海洋環境を保護する国家の一般的義務を設定 (第 192 条)、それを具体化する義務を諸国家に課している (第 194 条以下)。第 12 部 5 節-7 節の諸規定は、旗国の義務を強化するとともに、寄港国及び沿岸国が行使しうる権限について、船舶の航行の利益及び旗国の権限とも調整しながら、かつそれらの微妙なバランスにも配慮しつつ、その総体的枠組みを設定した。

例えば、領海航行中の外国船舶が沿岸国の主権に基づき制定した海洋汚染防止法令に違反した嫌疑のある場合には、当該沿岸国は物理的検査を実施し証拠があれば船舶抑留を含む手続きを開始することが許される (第 220 条 2 項)。また EEZ 又は領海を航行中の外国船舶が EEZ 内で犯した海洋汚染防止法令違反の嫌疑の場合には、それが海洋汚染防止に関する適用のある国際規則及び基準に違反する場合に限り、しかも原則として情報提供を求める権限のみを沿岸国は行使することができる (第 220 条 3 項)。さらに EEZ の資源に対する著しい損害をもたらす排出が生じたとの明白かつ客観的証拠がある場合において、船舶の情報提供を拒否したとき又は船舶が提供した情報が明白な実際の状況と明らかに相違しており、かつ、事件の状況により検査を行うことが正当と認められるときは、当該船舶の物理的検査を実施することができ (第 220 条 5 項)、明白かつ客観的な証拠がある場合など、船舶抑留を含む手続きを開始することが許される。

EEZ における外国船舶による法令違反に関する手続きについては、訴追等の手続きの開始に関して船舶の旗国による手続きに優先性が与えられるほか (第 228 条 2 項)、保証金等の提供を条件として速やかに釈放すること (第 226 条 1 項 (b))、金銭罰のみ科すこと (第 230 条 1 項) などが要求されている。とはいえ公海上の違法な油排出に対して寄港国に一種の普遍的管轄権を付与したとして (第 218 条 1 項)、任意の個別寄港国に規制を求めるのは実行上困難であることから、地域ごとの「覚書 (MOU)」等を通じた共同の規制が地域ごとに発達してきた。さらに第 227 条及び MARPOL の第 5 条 4 項は非締約国船舶に対する条約の準用又は義務履行における法上・事実上の差別禁止を定めており、非締約国船舶にも同等の規制を及ぼすことを求めている。ただし基準以下の非締約国船舶にどこまで条約基準が準用できるかは不明である。

公海に関する条約 (1958 年) には、油及び放射性物質による汚染を防止する規定 (第 24、25 条) だけが明記されていたが、UNCLOS には「海洋生物資源の保存ならびに海洋環境の研究、保護及び保全を促進するような海洋の法的秩序を確立することが望ましい」とし

て、「海洋環境の保護と保全」と題する第 12 部に 11 節第 46 条にわたる規定が設けられている。さらに、深海底活動における環境保護義務、EEZ における環境保護のための沿岸国の管轄権についても規定されている。UNCLOS は、海洋環境の保護・保全に関する世界的法秩序の基本枠組みを設定したと言っても過言ではない。前述したとおり、これまでは公海利用自由の原則の下で、国家は条約において具体的に規制されていない限り、海洋に汚染物質を排出することは法的に容認されていた。しかし、この規定は、そのような個別条約の有無にかかわらず海洋環境に対する有害行為を控えることを一般条約において初めて国家に義務付ける。これは海洋環境を汚染する行為について、国家の権利を義務へと転換する第一歩を意味するのであって、オーストラリアもそれに踏み出すことになった。

第 3 項 汚染防止の勧告から限定的な法執行へ

度重なる船舶汚染事故は国際的な規制強化の実行につながっていった。1999 年 12 月、フランスのビスケー湾沖で発生したシングルハルタンカー「Erica」の座礁による海洋汚染を契機に、EU 諸国の間で、シングルハルタンカーのフェーズアウト（ダブルハルタンカーへの転換）促進を求める声が高まった。IMO は、2001 年 4 月の第 46 回海洋環境保護委員会において、MARPOL 附属書 I を改正し、シングルハルタンカーの使用を原則として 2015 年の引渡し日以降は禁止した。しかし、その改正条約の発効（2002 年 9 月）から僅か 2 か月後の 11 月、今度はスペイン沖で沈没した老齢シングルハルタンカー「プレステイジー号」から流出した約 1 万トンの燃料重油により、スペインの海岸が数百 km にわたり汚染された。スペインとフランスは、2002 年 12 月の EU 閣僚理事会において、シングルハルタンカーのフェーズアウト・スケジュールの前倒し、船齢 15 年以上のタンカーを対象とした「条件査定計画（CAS）」の導入等について合意を取り付け、地域規制に向けて活発な動きを見せた。

EU は、このように地域規制を目指す一方で、2003 年 4 月に MARPOL の改正案を IMO に提案し、国際的な規制にも乗り出した。2003 年 7 月に行われた第 49 回海洋環境保護委員会では、老朽化していないシングルハルタンカーに対しても早期のフェーズアウトを求める EU に対し、日本は、過度の規制は国際海運活動の障害になるとして反対の立場を取り、「船齢」制限等、合理的な規制案の採用を求めた。アジア、中東、中南米諸国も EU 案に対して強い反対を表明したが、基本的には EU の考え方が採用された。

しかし、CAS により船体構造の状態が良好と判定されたシングルハルタンカーについては、旗国が 2015 年又は一定船齢まで使用を許可できるようにすべきだとする日本の意見が通り、2003 年 12 月の第 50 回海洋環境保護委員会において、最終的に採択された条約改正案では、CAS に合格したシングルハルタンカーの最終使用期限を、2015 年又は船齢 25 年のどちらか早い時期までとすることが認められた。CAS の適用時期についても、船齢 15 年超のシングルハルタンカー（5,000 重量トン以上）は、条約発効日以降、最初の定期検査又は中間検査時とされ、CAS の集中を懸念していた日本の提案が受け入れられてい

る。

重質油輸送については、禁止対象から内航船が除外され、外航船は、5,000 重量トン以上のシングルハルトンカー（原油輸送）については条約発効と同時に、600～5,000 重量トンの小型シングルハルトンカーについては 2008 年から重質油輸送が禁止された。旗国の判断により船齢 25 年まで航行可能という但し書きが付けられているが、CAS 合格による延命の場合と同様、寄港国には入港を拒否する権限が与えられている。この改正 MARPOL は、2005 年 4 月に発効した。

以上のように、海上における人命の安全や海洋環境の保全を図るため、船舶の構造・設備及び海洋汚染防止機器の技術基準ならびに船員の資格要件などについては、IMO の条約に基づくものであり、国際航海に従事する船舶は、条約の基準を遵守することを義務付けられた。基本的には旗国が、船舶の構造・設備などに関する検査を行い、また船員の資格要件をチェックすることとなっている。船級協会は、「寄港国検査（PSC）」⁽¹⁰⁾当局及び船籍国政府に対して、調査内容を迅速かつ適切に連絡し、船主が行った修理についても説明し、PSC 当局及び船籍国政府の承認をとっている。

このような IMO 基準の実行はどのように位置づけられるのか。上位の UNCLOS の規定は、「一般的に受け入れられている国際的な規則、手続及び方式」（第 39 条）の遵守や、「権限のある国際機関を通じて定められる規制、法令」の遵守（第 211 条）を求めるという規定を設けている。ここでいう「権限のある国際機関」は、航行の安全の維持及び航行の影響から海洋環境を保護することに関する規則と基準の設置に関しては、それが IMO であることはこれまでの整理でも明らかである。IMO の主要な機関は総会であり、すべての加盟国から構成され、2 年ごとに会合する。その機能は、機関の事業計画を承認すること、海上の安全や船舶による海洋汚染の防止に関する規則及び指針などを加盟国に勧告すること、国際条約採択のために会議を招集する手続きを決定することなどである（IMO 条約第 15 条）。言い換えれば、IMO がこの分野における UNCLOS の具体化、綿密化の鍵を握っていることは間違いない。しかし IMO のすべての決定は決議として出されるが、その法的性質は勧告的なものであり、法的拘束力を持たない。

結局、各国が勧告の趣旨に基づき具体的な施策を決定する。オーストラリアは、船舶への規制をさらに船体塗料の材質にも踏み込んだ。船体への海洋生物の付着を抑制・防止するための塗料に有機スズ系成分が含まれている場合、これが海中に溶け出して海洋環境を悪化させることがある。「2006 年の海洋保護（有害な防汚システム）法（Protection of the Sea (Harmful Anti-fouling Systems) Act 2006）」は、「2001 年の船舶の有害な防汚システムの規制に関する国際条約（AFS 条約）」に基づく法律である。AFS は、有害な成分を含む塗料が塗布されている、又は完全に除去されていない、もしくはコーティングにより無害化されていない状態で、港湾、造船所又は沖合の係留施設に入っている場合、これを取り締まることができるものである（対象：国際航海する総トン数 400 トン以上の船舶）。

そこで、この法律に違反していることが発見された場合には、当該船舶に警告を与え、抑留し、退去させ又はオーストラリアの港から排除するための措置をとることができる。ただし、AMSA は当該船舶に対して不当な抑留や出航遅延を招いた場合、損失や損害の賠償の責務を持つ。

海洋管轄権の地理的側面は UNCLOS で規定されるが、海洋汚染防止の実体規則は IMO の諸条約が支配しているのである。したがって、UNCLOS の規定違反に関して、国際的な監視 (surveillance) の枠組みが規定されていない以上、より実効力を行使する動きは各国の国内体制に委ねられる。したがって長大な海岸線からなるオーストラリアが、法執行体制を情勢に合わせて変革していくのは必然と言える。

第2節 オーストラリアの海域管理

オーストラリアでは、人口が少ないのとは対照的に畜産業が盛んである。そのため食糧供給や食文化などの理由や、水産業の発展が見られないことから、オーストラリアの漁業は国内産業としては後進であった⁽¹¹⁾。この社会的な要因と自然環境の要因が相まって、漁業の低調な生産につながっていると考えられる。実例を示そう。1979年11月、オーストラリアは200海里の「豪州漁業水域 (AFZ)」を宣言して、沿岸から公海に漁業活動を繰り広げた。しかし2017年の政府報告によれば、漁業の総生産高は約28億豪ドルであり、他の農業生産高 (約560億豪ドル) に引けを取っている⁽¹²⁾。オーストラリアは広大な土地や鉱物資源に恵まれ、農業、畜産業及び鉱物資源産業などへの依存度が高い。そのため、漁業管理よりも海洋保護あるいは保全管理に重点が置かれるのだろう。昨今、海洋資源開発に注目が集まっているが、海洋保護概念がオーストラリアに根付いており事故発生リスクには敏感とならざるを得ない。

連邦制をとるオーストラリアでは、連邦と各州の権限関係は、連邦憲法上、連邦議会と各州議会の立法権限の配分として規定されている。しかし、連邦議会が専属的に立法権を有する事項として憲法に明記された事項 (連邦政府の行政組織・職員に関する事項、貨幣鑄造、連邦憲法改正の発議等)、又は連邦議会と各州議会の双方がともに立法権を有する共管事項とされた事項以外は、各州議会が立法権を有すると定めている。実際には、憲法で共管事項とされた事項の中にも事柄の性質上、連邦の専管とされる事項 (連邦議会の構成・手続、軍隊の編成、連邦の歳入歳出等) は少なくないが、基本的に共管事項を含めて各州が行使しうる権限を広く認めている。2001年以降は、各州で警察権限や緊急時対応に関連する独自のテロ対策関連立法が進められるなど、各州が行使できる権限の範囲は拡大された。他方海洋では、州政府は陸岸3海里までを管轄して⁽¹³⁾、それ以遠は連邦政府が管轄すると規定されている。そこで連邦・州の関係を念頭に入れながら、オーストラリアの海洋管理体制を整理する。

第1項 国家管理

1 連邦政府と各州が共有する環境保護基盤

1900年代初期、環境保護意識が高まり、オーストラリアは州ごとに環境保護区を設定し始めた。1930年代には、海域を対象とした国家記念物、野生動物保護区、禁漁区が設定されるようになる。石油試掘問題をきっかけに、1975年にクイーンズランド州にある巨大なサンゴ群とそれを取り巻く動植物相の保護のために、GBR海洋公園が設定された。その頃のオーストラリアの漁業はすでに述べたように、未発達の段階であり、連邦政府が漁業法（Fisheries Act 1952）を大筋としながら、3海里以上の海域を管理していたが、多くの魚種は資源的にも余裕があり、受動的な管理を行ってきた。ところが、アジア諸国からの外洋漁業の進出を受け、AFZの宣言をして自国管理を積極的に管理、監視していかなければならなかった。しかも主要魚種で資源の枯渇や漁業の過剰投資の問題が顕在化するようになってきたため、1980年代には漁業管理の体制構築、管理、監視の実行が必要になってきた。すなわち、外的及び内的要因がオーストラリアの能動的な管理を推し進める機動力になったのである。

オーストラリアにおける海洋資産の管理は、基本的に陸岸3海里までを州政府が、3海里から200海里までを連邦政府が管轄している。しかしながら、回遊性の単一魚種資源や漁業種類によっては、州政府間又は州政府と連邦政府に跨るものがあり管理上の調整が必要となる。そのため「水域に関する憲法上の移譲（OCS）」⁽¹⁴⁾により、1983年以来、連邦政府は外国漁業、遠洋漁業や二つ以上の州・準州にまたがる海域における漁業、ならびに各州と取決めを行った漁業を管轄している。OCSによる管理調整には、州又は連邦政府単一の行政機関による管理タイプと、双方が合同で管理するタイプとがある。そのため、海洋資産の管理体制としては次の3つに区分できる。

- ① 州管理：1つの州に限定されている場合、その州の法によって管理される体制。
- ② 連邦管理：1つ以上の州に跨る場合、連邦政府が関係各州の合意のもと、漁業管理する体制。
- ③ 合同管理：連邦法又は各州法のどれかを用い、連邦政府及び1つ以上の州が合同で1つの法体系のもとに管理する体制。漁業の場合、合同管理形式は次の3つである：WAのサメ漁業（州と連邦政府の管理）、北方準州の真珠（北方準州と連邦政府の管理）、オーストラリア海峡保護海域の漁業（トレス海峡条約のもとクイーンズランド州と連邦政府の管理）。

合同管理体制は責任の所在、行政権限などの問題が指摘されようが、サメ漁業の管理主体がWA州に実質上移管されている。しかしながら、回遊性の魚種などの資源は効率的な管理のためにOCSによる調整が必要で、例えば南東漁業や南部サメ漁業などは、このOCS

による管理調整がなければ全海域の統轄的漁業管理は困難だったと考えられる。また、海底資源開発にしても、3海里以遠の海洋プラットフォームから延びるパイプラインの建設や整備は連邦政府と州の調整なしには事業化の硬直化を招きかねない。その意味で、このOCSの果たしている役割は大きいと言える。

環境意識が成熟していたオーストラリアは、1983年GBR海洋公園法施行規則に基づき、総面積344,000km²(その70%はEEZ上に存在)のGBRを目的に分けてゾーニングし、一般利用区、生息地保護区、保存公園区、緩衝区、科学調査区、国立海洋公園区、保全区に分けている。その管理手法は、漁業やレクリエーション利用などを区分するゾーニングによる海洋管理システムである。それによって、サンゴ礁の保護管理のための調査研究も推進されることとなり、サンゴ礁を中心とした海域保護の取組みがオーストラリア連邦海域の全域に普及した。同時に、航行船舶を中心とする規制強化と並行して、国家管轄区域がEEZに至って地理的、空間的に明示されていく。つまり、漁業管理と海洋保護・保全が同時に推進されるという海洋の総合管理の基盤がすでにあったことに注目する必要がある。

1990年GBRは、IMOの指針に基づいて、「特別敏感海域(PSSA)」に指定されている。この区域は、単に沿岸国の国内法令によって一方的に特別の保護区とされているのではなく、IMOという国際機関による認定を受けて、一定の保護措置がとられている点に特徴がある。IMOは、このPSSA設定の認定基準について、①生態学的な基準、社会的・文化的及び経済的な基準、科学的及び教育学的な基準の三つの基準のうち、少なくとも一つに合致すること(2001年指針第4項)、②国際海運活動によって損害を受けやすい(同第5項)、③提案されている「関連保護措置(APM)」がIMOの権限内にあること(同第6項)を要件としている。さらに、これらの3つに加えて、船舶交通の特徴及び自然的諸要因も考慮に入れることとしている⁽¹⁵⁾。関連保護措置には、航路指定にとどまらず、通報制度、強制水先案内、排出規制などがある。「国際水路機関(IHO)」によって、オーストラリアは自国の船舶がPSSAの保護措置を遵守するよう確保する責任をもつことになる。オーストラリアは、1991年に国内法の改正を行い、強制水先案内の不遵守に罰金刑を科しており、これにより水先案内人の採用率は100%になったといわれている。

2 UNCLoS 締結後の海域管理推進

GBRでは、海域保護と船舶規制といった取組みがなされていたが、UNCLoSの締結により大きな転換を迎えた。それに伴って1994年、一挙に拡大したEEZの管理義務に加え、海洋における諸活動が活発化し、縦割りの不調和な海洋に関する管理体制を調整する社会的要請が高まった。キーティング(Paul John Keating)政権は、オーストラリアの領海及びEEZ全域を対象に、省庁横断的な統治機構のもとで生態系ベース管理を実施するための検討を始めた。そして総合的な海洋環境保護に向けた戦略策定に取り掛かり、1995年にはオーストラリアの海洋環境の課題を示した「我々の海、我々の未来—オーストラリアの海洋環境の状況に関する報告」(Our Sea, our future: Major findings of the State of the

Marine Environment Report for Australia) を発表した。

1996年に政権がハワード(John Winston Howard)首相率いる自由党を中心とする保守連合に移った後も、前政権の海洋政策は維持され、1998年には「豪州海洋政策(AOP)」が発表された。AOPは、領海及びEEZの総合管理を行うために作成されたものである。端的に言えばAOPは、低潮線を基準とする3~200海里に及ぶ連邦水域(commonwealth waters)における海洋空間の保全を目指した「海洋空間計画(MSP)」の枠組みを提供している。これは、地域海洋計画(RMPs)を通じて、生態系管理により、部門・管轄権の十全な統合を達成することを包括的な目標としている。なぜならAOPは政策合意文書ではなく、課題報告書(Issues Paper)との位置づけであったことから、政策の実施にはあくまでも関係省庁の自発的な協力を頼らざるを得なかったからである。

そのため連邦政府は、地域の海洋管理に実質的に関与する狙いもあり、州政府、産業界、先住民、地域社会や自然保護グループと海洋生態域(marine bioregion)について横断的に協議したが、対象とする海域を巡り、各州との調整は難航した。総合管理化は、まず南東海域から着手して2003年に北部と南西領域を規定し、最終的に海洋区域(41か所)を定義したが、州管轄海域(陸岸3海里)は対象から除外するという結果に至った。

また1998年に連邦政府は、各州政府とともに「海洋保護区の包括的システム(NRSMPA)」の開発に取り組んだ。NRSMPAの主な目標は、海洋や河口システムの長期的な生態系の生存率に貢献する生態学的プロセスとシステムを維持又は保護するために、国家全域にわたって管理することで生物多様性を保護することである。2002年までに、オーストラリアは総面積(646,400km²)を網羅する生物多様性の保護の主要な目的で海洋及び河口保護地域(188か所)をMPAに宣言した。これは、ハード島とマクドナルド諸島周辺海域を含む、世界最大のMPA(65,000km²)をオーストラリアが有することを包含する。

オーストラリアは、2003年に、MPAを「特に生物多様性の保護・保全及び天然資源とそれに関連する文化資源の保護・保全のために設けられる海域であって、法的な手段又はその他の効果的な手段を通じて管理される空間」⁽¹⁶⁾と定義した。2004年、GBR内のMPAは、実質的に約17,000km²から約114,530km²に拡大した(GBR海洋公園の総面積:約33%)。そしてWA州では、ニンガルー海洋公園が2,354km²に拡張し、この約34%がMPAになった。これらのMPAは、海洋生物多様性の世界で最も重要な領域の一部を含んでおり、各州及び連邦管轄区域内の保護領域プログラムを加速的に推進することになった。

オーストラリアのMPAの多くは、保護管理の厳しい海域もあれば、漁業、鉱業、石油・ガス探査などが許可されている海域もある。2002年までにGBRの約2倍の海域(約160,000km²)が、最高レベルの保護海域に指定された。確かに、いくつかの重要なMPAが宣言されており、生物多様性のいくつかの非常に重要な要素は、GBR、ニンガルーとハード島とマクドナルド諸島のように保護されている。しかしこれらはありのままの自然から形成されているだけであり、NRSMPAの体系的な管理が形成されたわけではない。

こうした状況を憂慮した連邦政府は、2004年にAOPの見直しを開始し、国家海洋局の廃止、国家海洋閣僚会議の解消等、再び機構改革を行った。2005年には、海洋の生態系管理の実施に焦点を絞り、RMPsに代えて、EPBCAに基づいた「海洋生態域計画(MBPs)」を開始した。同計画に基づき、連邦政府は領海・EEZを大規模海洋生態系(large marine ecosystems)に基づく6つの海洋地域(marine regions)⁽¹⁷⁾に区分した上で、各地域の生態系の状況に最も効果的な環境保護・生物多様性保全の施策を講じることになった。このため、MBPsの実行にあたって、環境遺産省(Department of the Environment and Heritage)⁽¹⁸⁾が強力な権限を有するようになったのである。計画策定のプロセスでは、これまで蓄積されてきた膨大な海洋や生態系に関する科学データから、課題の特定と優先順位付けを行い、MPAの設置を含む管理計画づくりが進められた。

2005年11月、環境・遺産連邦大臣は、海洋生態域計画推進を規定するEPBCA(セクション176)をAOPの根拠にすることで、各州の海洋管理が進められると発表した。この宣言は、連邦政府が地域海洋計画の推進に向けて、EEZと沿岸の生態系管理の統合に関して各州と交渉することを意味する。例えば、WA州の海洋生態域は全国の約12%を占めるが、最高レベルで保護される海域は全国の約2.5%にすぎない。具体的にはWA州の海洋生態域(18か所)の中、12か所はMPAに指定されていない。このことからWA州は完全なMPAシステムを取り入れているわけではないことがわかる。最終的にWA州は、連邦政府との合意の下で、生物多様性や天然資源などの海洋環境への影響を最小化あるいは許容可能なレベルに制限しながら、海洋資源の利用を管理するのである。

その後、2007年に政権は再び労働党に移り、ラッド(Kevin Michael Rudd)、ギラード(Julia Eileen Gillard)両政権のもとで海洋生態域計画は着実に進められた。1998年から検討されていた連邦海洋保護区ネットワーク(Commonwealth Marine Reserves Network)案が議会で承認され、2012年11月には、「連邦海洋保護区(CMR)」⁽¹⁹⁾の設置が正式に決定された。これにより、オーストラリア大陸を囲む海域には新たなMPA(40区)が設置され、これまで約80万km²であった連邦海域内のMPAの面積は、一気に310万km²まで拡大する見込みとなった。2013年3月には全海洋地域に対する10か年管理計画が環境大臣により承認された。2012年11月連邦議会はCMRを承認して、連邦海域を6つのネットワークに分けてMPA(59区)を指定した(図1)。

そして、環境省の下部組織で国立公園を管轄するパークス・オーストラリア(Parks Australia)は2013年12月、ウェブサイト上で「連邦海洋保護区レビュー」に関する情報を公表した。それに対して関係機関などが意見交換し、「生物地域諮問パネル(Bioregional Advisory Panel)」がとりまとめることになった。その成果として、南東海洋地域を除くすべての海域における管理計画が再策定されて、より具体的な政策がとられようとしている。

MPAの設定は、多くの国で設定されている。そのMPAの定義自体によって数値は変化

するものの、100 か国以上が 1,000 以上の MPA を設定しており、その総面積は 150 万 km² であり、MPA 全体の 55% 以上を 4 つの地域（カリブ海域、北東太平洋、北西太平洋、オーストラリア／ニュージーランド）が占めているとされる。そしてその多くは、国家の領海内に設けられている⁽²⁰⁾。他方オーストラリアは、EEZ にも MPA を設定して、「IUCN 保護地域管理カテゴリーの分類」（表 3）に基づいて区分していることから、海洋保全政策の実効上の効果が期待できる。

NRSMPA は、沖合の海と島々、海岸・沿岸、河口、ラグーンや湾、サンゴ礁のシステム、底生システム、及び遠洋システムを含む、完全な海洋管轄に跨る保護地域内のすべての海洋生物多様性の生態系と基準を保護することにある。GBR 海洋公園局の管理は厳格ではあるが、オーストラリアの MPA 管理体制の例外であって、各州は、MPA の企画、査定、評価などに異なるアプローチを採用している。したがって NRSMPA の実行基準に基づく体系的なモニタリングを通して、各保護リザーブ管理が海洋生物多様性の保全に有効かどうか評価されることが求められる。

実際にオーストラリアの「自然資源管理閣僚評議会（NRMMC）」は、連邦政府、各州政府が協力することによって、集水管理や土地利用を改善することを目指している。生物多様性に対する脅威は、生息地の喪失、害虫・雑草・病害及び気候変動である。この脅威は国家的あるいは国際的な取組みの中で追求されるものであり、国家は地域との統合的沿岸管理に協調的アプローチを取り入れている⁽²¹⁾。しかしながら、オーストラリアの河口や海岸・沿岸の水資源と陸上資源の一体化した取組みは、まだ着手されていない。

NRSMPA プログラムは、オーストラリア領海内の生物多様性と生態系機能の保護を確保するためには有効な政策と考えられている。しかし政治的に保護されているような境界未画定の海域は含まれていない。また保護地域のネットワークは、海洋と陸上の生態系の維持機能を長期的かつ低リスクで保障するための唯一の方法であるとの主張もあるが、概念的な域を出ていない⁽²²⁾。しかも NRSMPA が、生物多様性の保全に大きく貢献できるかは未知数である。海洋保護あるいは海洋保全の法制下で、特定の海域だけが MPA として効果的である可能性もある。また漁業閉鎖が漁業管理よりも、海洋生物多様性の保護により貢献することが考えられる。つまり、NRSMPA の生態系保全における漁業管理の評価は当初から排除されており、適正な評価とは断言できない。2014 年 10 月、「みなみまぐろ保存委員会（CCSBT）」において、オーストラリアは、遊漁漁獲量の規模を評価するための方法論を確立する段階にあり、信頼性の高いデータを保有していないと述べている。オーストラリア海域の漁業管理が生物多様性保全に機能しているかをいかに定量的分析するかが課題である。

オーストラリアは海洋環境保護のために、海洋資源開発を規制してきた。しかし国家エネルギー戦略の位置づけが高まり、資源開発を推進している。海洋環境を保全するために、資源開発の推進と規制という二面性を調和させる課題に直面している。具体的な例は、海

洋保護政策のシンボリック的存在である GBR における開発計画を巡る論争が挙げられる。アボット政権は 2013 年 12 月にクイーンズランド州ボーウェン (Bowen) にある石炭搬出用港湾施設の拡張と、300 万 m³にも及ぶとされる浚渫土砂を GBR 海洋公園内に投棄することを承認した⁽²³⁾。政府は自然遺産内のサンゴ礁にこの開発による影響がないことは、科学的に証明されているとしている。しかし、投棄される浚渫土砂は遙か沖合まで運ばれ、自然遺産内のサンゴ礁にも沈泥が堆積する可能性が指摘されている⁽²⁴⁾。土砂が投棄される一帯には絶滅危惧種のアオウミガメやヒラタウミガメの繁殖地や、同じく絶滅が危ぶまれるジュゴンの生息地があることから、この開発計画には環境保護団体のみならず、多くの一般市民から強い懸念が示されている。陸上における資源開発による海洋への影響を排除するのが最早困難になってきている証左である。

第 2 項 共同管理

1968 年にオーストラリアは漁業水域を 12 海里に延長する旨宣言し、「海洋及び海底法 (Sea and Submerged Lands Act) 1973」(連邦法)で法制化した。さらに 1979 年には、漁業水域を 12 海里から 200 海里に拡大することを宣言し、それに伴って連邦政府は漁業法 (Fisheries Act 1952) を改定して、連邦政府が管轄する漁業区域は陸岸 3 海里から 200 海里に拡大した (Fisheries Amendment Act 1987)。1994 年 10 月には UNCLOS に加入し、200 海里の EEZ を設定した。こうしたオーストラリアの大陸棚、漁業水域、EEZ の設定によって、インドネシアやポルトガル (後には東ティモール) やパプアニューギニアとの交渉が必要となったのである。そこでオーストラリアが隣国と共同管理する海域における管轄状況を整理する。

1 インドネシア及び東ティモールとの境界

トレス海峡からインド洋に至るまで、オーストラリアとインドネシアとの間の境界は 1,000 海里以上に及び、二国間では世界でも最も長い海の境界の 1 つである。両国の EEZ や、オーストラリアの大陸棚とインドネシアの EEZ が重なる海域が複数存在し、現在でも決着を見ていない海域が 3 か所に分散している。

まず、北西部のインド洋に位置するココス諸島 (Cocos Island) とクリスマス島 (Christmas Island) の周辺海域である。オーストラリアはこの両島を有する。特にクリスマス島周辺海域はインドネシアと EEZ が重なり、また島には難民収容所が置かれているため、オーストラリアへの入国を望むボートピープルが目指す海域であった。この海域における境界に関しては、1997 年の「オーストラリア・インドネシア海域条約 (Australia-Indonesia Maritime Boundary Treaty)」の署名で合意に至った (図 2)。

次の箇所は、トレス海峡からティモール海に至る海域である。1971 年と 1972 年にオーストラリア・インドネシアの間の「大陸棚協定 (Continental Shelf Delimitation Agreement)」で海底区域の境界が画定した。この海域は、大陸棚がインドネシアに向かって大きく張り出しており、1952 年にはオーストラリアが大陸棚の宣言をしている。

71年と72年の協定で画定したのは大陸棚の境界のみで、その上部の海域はこの協定の適用外となる。1979年にオーストラリアが、1980年にはインドネシアが200海里の経済水域を宣言したために、両国の経済水域が重なる海域が発生することになった。1981年、両国は漁業水域の「暫定的漁業監視実施ライン（Provisional Fisheries Surveillance Enforcement Line）」に合意した。その結果、両国の長い境界線上には、海底面はオーストラリア、海面までの海水域はインドネシアが管轄する広い区域が生まれることになった。

1933年にオーストラリアが英国から委譲されたアシュモア礁は、ティモール島の西南端にあるロテ島（Rote Island）から約140kmに位置しており（オーストラリアからは320km）、オーストラリアの領海・EEZはインドネシアに向かって大きく張り出すことになる。ここには、オーストラリアの領海・EEZでありながら、伝統的漁業を行うインドネシア漁民に限って操業が認められている覚書区域（MOU Box）がある。この区域の西側のティモール海からインド洋にかけては、上記の1972年のオーストラリアとインドネシアの大陸棚協定の区域に入っておらず、1997年の海域条約でオーストラリアの大陸棚、及びオーストラリアとインドネシアの間のEEZで合意に至っているが、条約が未批准のため画定していない。

最後の箇所は、2つ目の海域の中にある「ティモール・ギャップ」と呼ばれる区域である。2002年の東ティモール独立以降は、北部オーストラリア海域は、海面と海底が分離した複雑な境界が設定されている。本稿では、現在も両国間の緊張を伴っているこの海域を重点的に考察する。

1972年のインドネシアとオーストラリア間の海底領域の境界画定の際に、当時東ティモールを統治していたポルトガルは参加を拒み、ティモール海における境界画定に不完全な部分が生じた。1975年にはインドネシアが東ティモールに侵攻・占領し、その後オーストラリアはインドネシアとの交渉を開始した。両国は海域における合意は棚上げして、海底資源の共同開発を行うための「ティモール・ギャップ協定」を1989年に締結した。この協定で3つの共同区域が定められ、区域C（北側）の資源に対する権利はインドネシアが、区域B（南側）の資源に対する権利はオーストラリアが、区域A（中央部）の資源に対する権利は等分することになった。1994年に最初の油田とガス田がA区域で発見された。この協定に関しては、1991年にポルトガルが「国際司法裁判所（ICJ）」に提訴した。しかし1995年ICJは、インドネシアがICJの管轄権を受け入れないため本案には入れないと表明した。

オーストラリアとインドネシアの関係を緊張させ、多くの犠牲者を出しつつ、東ティモールは2002年5月、新生国家として独立した。オーストラリアは、住民投票で独立が確実となった直後から東ティモールと、ティモール・ギャップの新たな境界線問題に関する交渉をスタートさせた⁽²⁵⁾。この交渉は東ティモールにとって極めて重要なものであった。

境界線交渉はティモール海資源開発と密接に関係し、資源収益の両国分配交渉と同一だからである。有望な石油・ガス資源を抱えるティモール海は、資源輸出を主な国家財源とするオーストラリアにとって大いに魅力のあるものだが、一方、東ティモールにとっては国家の根底を支えるものであった。東ティモールの財政的基盤は極めて脆弱であり、石油・天然ガスを埋蔵するティモール海の資源開発を通じて得る収益は、新生国家の礎となるのはもちろん、国際機関などからの金融支援を可能にする担保でもあった。

東ティモールは住民投票の翌年になると、強硬な姿勢へと転換した。2000年5月、東ティモールの暫定政府とも言えるティモール独立派は同交渉に関する声明を公表したが、その内容は、交渉を既存条約の改正ではなく、新条約の締結交渉と位置付けた。その上で、現在は東ティモール寄りとなっている海底境界線を、両国沿岸線の間中線とすることなどを要求した。言うまでもなく、中間線を採用した場合、ティモール・ギャップ条約で規定された海域 A、すなわち共同開発海域は、そのすべてが東ティモールの専管的海域となることから、独立派の要求はオーストラリア側を慌てさせた。2000年10月には、連邦政府と、国連安全保障理事会の決議に基づいて設置された、「国連東ティモール暫定行政機構 UNTAET）」との間で、ティモール・ギャップ問題に関する第1回協議が、そして翌01年4月には第2回協議が開かれている。協議で UNTAET 側は、東ティモールを不法占領したインドネシアとオーストラリアとの間で締結された現行条約は無効であるとして、共同開発海域における産出資源収入の東ティモール側の分配率をアップするよう要求している。

それどころか UNTAET は、ティモール・ギャップ条約が締結されて以降、UNCLOS における境界線の解釈は変化し、最近では大陸棚などの地理的特性を考慮せずに、単純に両国沿岸線の間中線を採用するようになっていくと主張して、正式かつ執拗に両国間境界線の引き直し要求まで行った。このため、条約交渉は一時頓挫するに至った。東ティモール側の強硬姿勢の背景には、政治的な思惑を考慮する必要がある。なぜなら経済開発担当者として交渉に臨んだ東ティモールのアルカティリ (Mari bim Amude Alkatiri) 首相は、2001年8月には東ティモール初の国政選挙を控えており、オーストラリアに対する妥協の力学は働きようがないからである。ただし、東ティモール側の境界線見直し要求は、交渉を有利に運ぶための道具、具体的には資源開発の収益分配率を東ティモールに有利にするための手段にすぎなかったと考えられる。その理由は、オーストラリアが東ティモールの要求に屈すれば、近隣諸国、とりわけインドネシアからの同様な要求は必至であり、連邦政府がそういった要求を受け入れることなどあり得ない。さらに、境界線問題解決が決裂すれば、困るのはオーストラリアの方ではなく、同資源開発の収入に国家財政を依存する東ティモール側であった。実際に交渉は、元来のオーストラリア側主張の大陸棚延長説に基づくトラフ線と、東ティモール主張の中間線が重なる部分、すなわちティモール・ギャップ条約上の海域内の分配率をめぐるものとなった。

オーストラリアは、まず東ティモールへの A 区域の分配率を 50~60%に増加させると

の提案を行っている。その後、オーストラリア側はこれを 85%にまで増加させたが、最終的には 90%とすることで妥結した。2001年7月に両国は、両国の収益分配率を東ティモール側 90%に対しオーストラリアは 10%とした、ティモール海条約の基本枠組み合意書に署名している。また、翌 2002年5月には、首都ディリ（Dili）の独立式典に出席したハワード首相とアルカティリ首相は、この基本枠組み合意書に基づくティモール海条約への調印を行った。そして 2002年12月の東ティモール議会の条約批准、2003年3月のオーストラリア議会の批准を経て、ティモール海条約は 2003年4月に発効した。前述のとおり、1989年にインドネシアとの間で締結されたティモール・ギャップ条約では、両国の収益シェアは 50%ずつとなっており、数字を見る限りは、新条約でオーストラリア側が大きな譲歩をしたように見える。譲歩の背景には、東ティモールに同情的な国内、ならびに国際世論の存在が大きいだろう。しかし、東ティモールが財政難に陥ることは、オーストラリアの財政支援の増大につながる可能性が強く、したがって収益比率で譲歩することは、オーストラリアにとって将来の支出節減につながるものであった。

しかし東ティモールの独立以降、未だにオーストラリアとの境界線画定の全面的な合意には至っていない。「ティモール海条約（2002年）」と「サンライズユニット化協定」の2つの取極によって、「共同石油開発区域（JPDA）」のA地区の海底資源開発が進められる予定であった。東ティモールの不満は再浮上し、2017年1月、オーストラリアと東ティモールは、2006年に締結した「ティモール海境界線条約（CMATS）」を破棄することに合意し⁽²⁶⁾、境界線は再設定されることになった。その要因は地理的な境界ではなく、価値が流動する資源配分で解決を図る以外になす術がなかったことに尽きる。

2 伝統的漁業と覚書区域

海底領域では、1971年と1972年にオーストラリアとインドネシアは境界画定に合意した。1971年の協定はニューギニア島からアル諸島（Kepulauan Aru）の南方アラフラ海に至るもので、東端は1975年のパプアニューギニア独立の際に、インドネシアとパプアニューギニアの境界となった。この境界画定は、その方針は明示されていないものの、結果的に等距離原則に則っている。また、漁業水域やEEZには言及されておらず、海底資源の開発に関しては別途合意を求めることになっている。1972年の協定では、大陸棚がインドネシアに向かって長く張り出しているために、両国の主張が対立した。オーストラリアは大陸棚の形状が優先されることを主張したが、インドネシアは等距離原則を求めた。結果的には、オーストラリアが優位な形で合意された。アラフラ海からティモール海にかけては、インドネシア漁民の伝統的かつ重要な漁場であったために、インドネシア側は漁業水域の画定を求めている。

例えば、WA州の北部のインド洋・ティモール海の海域では、古くからインドネシアの漁民がナマコ、真珠貝、高瀬貝、夜光貝、その他の食用の貝類、ウミガメ、サメ（フカヒレ用）などの漁業を行っていた。その海域は、キンバリー地域（Kimberley）やブルーム

の沖合の島々や珊瑚礁にまで及んだ。小規模な漁業形態ではあったが、その漁獲物は中国を中心とした交易ネットワークで取引されていた。アシュモア礁の浅瀬はオーストラリアの領海であるが、1952年の「真珠貝漁法」や「漁業法」は、インドネシア漁民にも適用される。しかしインドネシアの漁船は、スラウェシ島南部やロテ島を拠点としており、オーストラリアでライセンスを登録されているかは定かではない。また、連邦政府に不法操業として取り締まる法的根拠はあったものの、拿捕するほどの監視能力を備えておらず、さほど関心を示してこなかったのである。

1968年、オーストラリアは漁業水域を12海里とすることを宣言、同時に、インドネシア漁民の伝統的な漁場であったアシュモア礁、カルティエ島、スコット礁（Scott Reef）、セリングパタム礁（Seringapatam Reef）、ブラウズ小島（Browse Islet）、アデル島（Adele Island）は、インドネシアの伝統的かつ自給のための漁業に限って認めるという通告を出した。これに基づき、1974年、オーストラリアとインドネシアは覚書を交わして（1975年発効）、アデル島を除く1968年に通告した島々から半径12海里の海域（アシュモア礁、カルティエ島、スコット礁、セリングパタム礁、及びブラウズ小島）におけるインドネシア漁民の伝統的漁業が認められることになった。ただし、ウミガメ漁に関しては全面禁止となった⁽²⁷⁾。

他方、それまでインドネシアの漁民にとって高瀬貝や夜光貝やナマコなどの豊かな漁場であった、オーストラリア北西部の岩礁や島々から12海里までの漁業水域、及び海底の操業は禁止されることになった。1975年には、連邦政府は漁業法（Fisheries Act 1952）を改正し、いかなる事由によっても12海里の漁業水域における外国漁船の操業を禁止したが、インドネシア漁民に対しては、覚書に従った漁業である場合はその限りではないとした。連邦政府はインドネシアとの合意に基づき、1975年から76年にかけてオーストラリア海軍・空軍を投入した「高瀬貝作戦（Operation Trochus）」と名付けた不法操業（規定区域外の操業）の取り締まりを行い、キンバリー地域の沿岸で複数のインドネシア漁船が拿捕された。しかしながら、両国の境界の合意が海底領域に限られており、特例としてアシュモア諸島などの岩礁や小島の周辺12海里で伝統的漁業が許可されているという状況では、インドネシア漁民が規定以外の区域に入ったとしても、意図せずに風や潮に流されたことが理由の場合には、結果的に釈放された。こうした結果を受けて、WA州は不法操業の漁船に乗り込み、漁具や漁獲物を没収し、帰投に必要な水と食料のみを残して釈放するという手段しか取り得なかった。しかしこの措置は功を奏したようで、1980年頃になるとインドネシア漁船の不法操業は減少した。

なぜ連邦政府は、覚書区域のような特例措置を、インドネシア漁民に認めたのであろうか。1970年代半ばという状況を考えると、①連邦では長期の保守系連立政権から労働党政権に交代し、インドネシアとの善隣外交が展開されていたこと、②インドネシアによる東ティモール併合の可能性も視野に入れて、海底油田の開発権を得るために海底領域の

境界画定を有利に進めるため、インドネシアに譲歩できる部分を必要としていたこと、③国内では先住民の土地権要求が高まっており、「伝統的な権利」に対する理解が深まりつつあったこと、などが考えられる。さらに、小規模な伝統的漁業というのは自給のためで商業目的ではないという意識と、無主の海（mare nullius）に主権を及ぼすことは自然であると同時に、伝統的な権利を持つ人びとのそうした生存のための活動は認められるという、「後進的」な人びとに対する先進国目線の恩恵の付与ということであったのかもしれない。

さらにこの時期は、パプアニューギニアの独立（1975年）準備が始まっており、既存の境界は自治領時代の「クイーンズランド沿岸諸島法（Queensland Coast Islands Act）1879」のみであったために、より難しい交渉が控えていた。トレス海峡諸島の人びととパプア南部の人びとの伝統的な漁場に近代国家の主権をどのように及ぼすのか、地元住民や両国政府だけでなく、クイーンズランド州政府の思惑も含めて対立が顕在化していた。1978年、旧来の住民や資源利用の特性を考慮し、先住民と白人の漁業者との漁業協定も含んだ「トレス海峡条約（Torres Strait Treaty）」が、オーストラリアとパプアニューギニアの間で締結された（1985年発効）⁽²⁸⁾。いずれも「伝統的漁業」に配慮している点では共通している（図3）。

1972年と73年のオーストラリアとインドネシアの海底面の境界合意、及び81年の暫定的漁業管理区域の合意は、北に張り出す大陸棚の権利を求めるオーストラリアと、それよりも南側までの海域の漁業権を求めるインドネシアとの妥協の産物だといえる。その結果、海底と海面における2つの境界が併存することになった。1997年のオーストラリア・インドネシア海域条約は、こうした境界線の重なりや、境界線の合意に至っていなかった覚書区域の東側のティモール海における境界を最終的に画定するものであった。しかし、オーストラリアは条約を履行しているものの、インドネシアは国連に、大陸棚の境界地点の指定が無効であることを通知している⁽²⁹⁾。

3 北方海域の海上不法活動対処と南太平洋諸国への協力

オーストラリアはインドネシアとの関係を重視する一方、スンダ列島に面する北方海域において、北部準州が長らくインドネシアの不法漁業、不法越境などを取り締まっていたが、その発生は常態化していった。1967年オーストラリアは、領海（3海里）及び漁業水域（12海里）を宣言したものの、北方のカーペンタリア湾における外国漁船の不法漁業は後をたたなかった⁽³⁰⁾。そのため、1968年に国防軍の哨戒機（空軍P-2、海軍S-2）や哨戒艇（Attack型）が監視活動を開始した⁽³¹⁾。

オーストラリアは、第3次国連海洋法会議（1974年）のコンセンサスを受けて、1977年にEEZ（200海里）を設定した。これに伴う管轄海域の拡大により、統一的な沿岸警備隊を設置しようという試みが幾度となく繰り返されたが⁽³²⁾、予算上の障壁もあり実現されなかった。しかし国防軍の海上監視支援が本来の任務を圧迫するようになると、1985年、

従来の検疫に偏重していた海上保安活動の見直しが行われた。そこで、オーストラリア税関局 (Australian Customs Service: ACS) の配下に、航空機部隊である「沿岸監視部隊 (Coastwatch)」が置かれたが、空軍の能力を代替するほどの活動はできなかったのが実態である。さらに、北方沿岸にはトレス海峡の航行の自由、船舶や海洋プラットフォーム⁽³³⁾に対するテロ攻撃、島嶼への不法越境といった様々な懸念は潜在していた。そのためオーストラリア海軍は、南方地域の警備艇の配備を見直して、北部海域に目を向けた。1988年、新型のフリーマントル級警備艇 (15隻) が導入されたが、ダーウィン (6隻) 及びケアンズ (5隻) に重点的に配備された⁽³⁴⁾。オーストラリアは、北方海域に潜在的な複合的な脅威に対して、海軍・空軍の支援なしには海上保安態勢を強化することはできなかったのである。

その頃オーストラリアは、真向かいのインドネシアと互いに警戒心を抱きながらも良好な外交関係を維持していた。その理由の一つとして、海洋権益の利害が一致していたことが挙げられる。海洋をめぐる対岸国あるいは隣国どうしの境界画定は、資源開発に直接関係することもあり、しばしばこの境界画定に関して国家間に争いが生じる。1997年の「オーストラリア・インドネシア海域条約 (Australia-Indonesia Maritime Boundary Treaty)」は、ティモール海に約 1,000km 以上にわたって、海底と海面に別々に管轄権を設定している。暫定的にオーストラリア及びインドネシアは、利害関係を大陸棚の開発権と漁業権を目論んだ妥協の産物で緩衝し⁽³⁵⁾、平衡を保ったと言える。しかも 2002年に独立した東ティモールに対しても、オーストラリアは境界画定問題を海洋権益の配分によって解決を試みた。共同開発協定 (JPDA) 下の一時的な利益配分により、東ティモールの潤わせて、不安定な海底が沈静化していた。したがって、オーストラリアが安全保障上警戒すべき近隣国インドネシア及び東ティモールとの海上の権益配分が、善隣政策を築き上げる一つの手段となっていたと指摘できる。ただし、各々の空間における海洋利用が交錯することによって生じる軋轢は想定されていなかった。

他方オーストラリアは、パプアニューギニア独立前まで、沿岸警備のために海軍警備艇 (5隻) を配備していたが、独立後もパプアニューギニアがその態勢を維持できるように、警備艇を供与しつつ訓練や整備などを支援していた⁽³⁶⁾。注目すべき点は、オーストラリアが、1997年までの間、太平洋諸島フォーラム (Pacific Islands Forum: PIF) 加盟国 (12か国) 及び東ティモールに太平洋巡視艇プログラム (PPB) として、巡視艇供与、整備、訓練支援を通して海上保安能力の向上に寄与したことである⁽³⁷⁾。つまりオーストラリアは、沿岸警備の一翼を担っていた海軍の実績を生かして、南太平洋の海上保安活動の担い手としての地歩を明示できたのである。

第3節 小括

オーストラリアは、欧米諸国と歩調を合わせて、船舶による海洋汚染に対する国際ルールの取決めに参画したが、その大きな障害は、公海上における旗国主義に基づく効力であった。その結果として、国家の介入が限定的にならざるを得ないことから、オーストラリア石油業界が自発的な防除体制を形成したのである。UNCLOSは船舶起因、投棄、深海底活動、大気及び陸などの海洋汚染源を対象に、海洋汚染を防止・規制するための国際規則と各国の法令制定の関係を定めている。あくまでもその原則は旗国主義である。オーストラリアの海洋汚染政策の経緯を辿ることで、「船舶」の旗国主義への第三国の介入が明らかとなってきた。例えば1981年、オーストラリアは海洋汚染による重大かつ急迫した場合に必要な措置をとることを決定した。これはオーストラリアが、IMOの勧告に基づいて沿岸国及び寄港国の執行管轄権の緩和を具現化したものである。もちろん、それに伴う規制の実行は他国との緊密に協力の上に成り立っている。

他方、オーストラリアの境界画定問題は、UNCLOSによらず当時国間（この場合、インドネシア及び東ティモール）による紛争の解決を試みたものである。UNCLOS締結前とは言え、EEZと大陸棚を単一境界線で画定せずに、資源配分をめぐる譲歩的な交渉は続けられている。しかし、境界画定を棚上げして実際的な暫定合意をしたことが、オーストラリアはインドネシア及び東ティモールの外交関係を維持し、南太平洋の安定に指向できたことにつながっている。オーストラリアは、インドネシア及び東ティモールとともに国益を優先した管轄権を配分することによって、地域安定につなげることができた。

表 1 オーストラリア海域における船舶の油流出事故

発生日	船舶名	位置	石油搭載量 (tonnes)
1903年11月28日	Petriana	Port Phillip Bay, VIC	1,300
1970年3月3日	<i>Oceanic Grandeur</i>	Torres Strait, QLD	1,100
1974年5月26日	<i>Sygnia</i>	Newcastle, NSW	700
1975年7月14日	<i>Princess Anne Marie</i>	Offshore, WA	14,800
1979年9月10日	<i>World Encouragement</i>	Botany Bay, NSW	95
1981年10月29日	<i>Anro Asia</i>	Bribie Island, QLD	100
1982年1月22日	<i>Esso Gippsland</i>	Port Stanvac, SA	unknown
1987年12月3日	<i>Nella Dan</i>	Macquarie Island	125
1988年2月6日	<i>Sir Alexander Glen</i>	Port Walcott, WA	450
1988年5月20日	<i>Korean Star</i>	Cape Cuvier, WA	600
1988年7月28日	<i>Al Qurain</i>	Portland, VIC	184
1990年5月21日	<i>Arthur Phillip</i>	Cape Otway, VIC	不明
1991年2月14日	<i>Sanko Harvest</i>	Esperance, WA	700
1991年7月21日	<i>Kirki</i>	Indian Ocean off WA	17,280
1992年8月30日	<i>Era</i>	Port Bonython, SA	300
1995年7月10日	<i>Iron Baron</i>	Hebe Reef, TAS	325
1999年6月28日	<i>Mobil Refinery</i>	Port Stanvac, SA	230
1999年7月26日	<i>MV Torungen</i>	Varanus Island, WA	25
1999年8月3日	<i>Laura D'Amato</i>	Sydney, NSW	250
1999年12月18日	<i>Sylvan Arrow</i>	Wilson's Promontory, VIC	<2
2001年9月2日	<i>Pax Phoenix</i>	Holbourne Island, QLD	1,000 リットル未満
2002年12月25日	<i>Pacific Quest</i>	Border Island, QLD	70 km以上の油膜
2006年1月24日	<i>Global Peace</i>	Gladstone, QLD	25
2009年3月11日	<i>Pacific Adventurer</i>	Cape Moreton, QLD	270
2009年8月21日	<i>Montara Wellhead</i>	NW Australian coast	約 4,750
2010年4月3日	<i>Shen Neng1</i>	Great Keppel Island, QLD	4
2012年1月9日	<i>MV Tycoon</i>	Christmas Island	102

出所: Australian Maritime Safety Authority, "Major historical incidents", Commonwealth of Australia, <https://www.amsa.gov.au/environment/protecting-our-environment/major-historical-incident/>, last visited February 8, 2018.

表 2 OILPOL から MALPOL までの変更点 (概要)

- ① 500 トン以上の航行船舶 → トン数制限なしにすべての航行船舶。
- ② 油及び油性混合物 → 海洋汚染の原因となるすべての物質。
- ③ タンカー：沿岸から 50 海里以内 → 全海域。
タンカー以外：特定の禁止海域以外において規制なし → 沿岸 50 海里を絶対排出禁止海域とし、特別規制海域を拡大。
- ④ タンカー：油又は 100ppm 以上の油性混合物の排出禁止 → 30 リットル以下 (1 海里あたり) の油性混合物のみ許可。
タンカー以外：排出許可 → 15ppm 以下の油性混合物のみ許可。
- ⑤ 油のビル時内流入防止装置のみ → 1971 年のタンクサイズやタンクアレンジメント規制を経て、石油タンカーについて新造船・既存船それぞれに二重船殻 (ダブルハル) や二重底構造の義務付け。
- ⑥ 旗国主義 → 旗国及び寄港国などによる締約国間の協力体制の強化。

出所: International Convention for the Prevention of Pollution of the Sea by Oil, May 12, 1954. および International Convention for the Prevention of Pollution from Ships (MARPOL 73/78), November 2, 1973.

図1 連邦海洋保護区ネットワーク



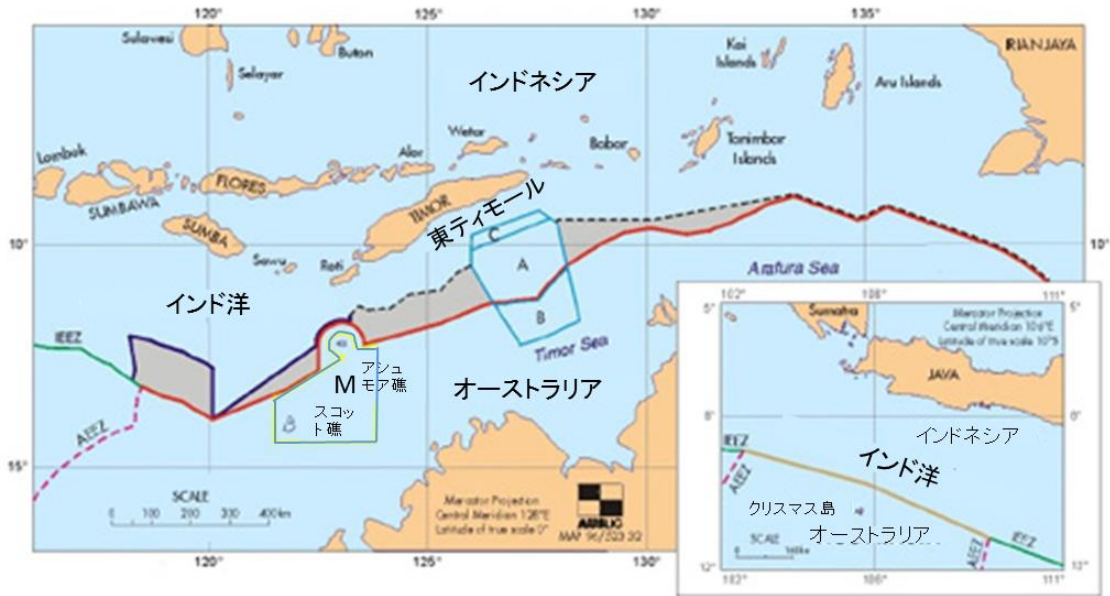
出所：International Obligations for the Creation of the Australian National Representative System of Marine Protected Areas, 2013, p. 4.

表3 IUCN 保護地域管理カテゴリーの分類

名称	記号	資源保護の目的
厳正保護地域	I a	学術研究を目的として管理される保護地域
原生保護地域	I b	原生自然の保護を目的として管理される保護地域
国立公園	II	生態系の保護を主目的として管理される地域
天然記念物	III	特別な自然現象の保護を主目的として管理される地域
種と生息地管理地域	IV	特定の種や生息地の保護を優先し管理される地域
景観保護地域	V	景観の保護とレクリエーションを主目的として管理される地域
管理資源保護地域	VI	特定の資源の持続可能な利用を許容し管理する地域

出所：IUCN :Guidelines for applying protected area management categories, October 2008, http://cmsdata.iucn.org/downloads/guidelines_for_applying_protected_area_management_categories.pdf, last visited February 8, 2018.

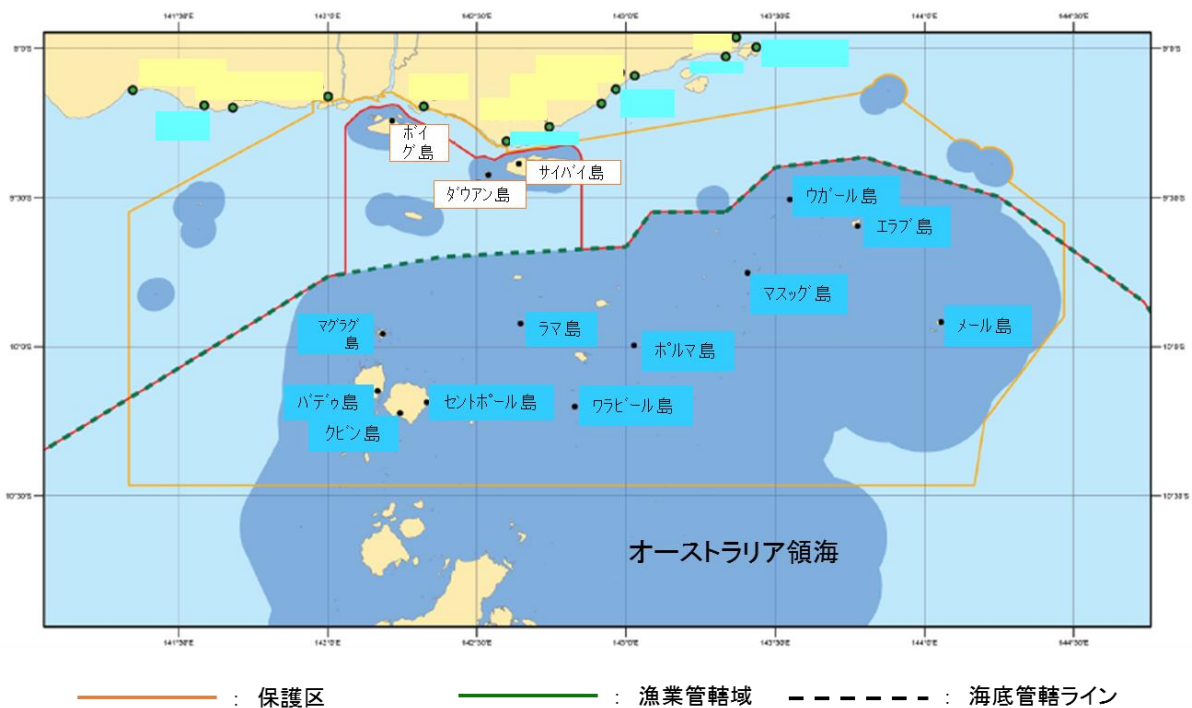
図2 オーストラリアとインドネシアの暫定的な境界画定海域



- : オーストラリアのEEZ - - - - - : インドネシアのEEZ
- : オーストラリアの大陸棚、上部海域はインドネシアに帰属する区域
- A海底: JPDA、B海底: オーストラリア、C海底: 東ティモール M: MOU Box(覚書区域)

出所: Margaret Hanlon, "Australia - Indonesia maritime boundaries," University of Wollongong, 2007, p. 26.をもとに作成。

図3 オーストラリアとパプアニューギニア間の管轄海域



出所: Department of Foreign Affairs and Trade, Guidelines for traditional visitors travelling under the Torres Strait Treaty, Commonwealth of Australia.をもとに作成。

-
- (1) 米国、イギリス、ベルギー、カデンマーク、フランス、ドイツ、イタリア、オランダ、ノルウェー、スペイン、スウェーデン。
- (2) 1967年3月、リベリア船籍タンカー「トリー・キャニオン(Torrey Canyon)」(12万トン)がイギリスのコーンウォール半島ランズエンド岬とシリー諸島との間の海上で座礁し、原油約6万トンが流出、イギリス、フランス両国海岸を汚染し、甚大な被害を与えた。
- (3) Australian Marine Oil Spill Centre Pty Ltd. Webpage, <https://amosc.com.au/amosplan/>, last visited February 8, 2018.
- (4) Australia Maritime Safety Authority 「Major historical incidents」 Website, <https://www.amsa.gov.au/environment/protecting-our-environment/major-historical-incidents/>, last visited October 9, 2017.
- (5) オイルフェンス, 油回収機, 貯槽, 処理剤散布装置, 洗浄装置ならびに通信機器などが保管されている。
- (6) ① (附属書 I : 油による汚染の防止のための規則) 船舶の運航に伴う油の排出を規制するための排出方法及び設備基準ならびにタンカー事故による油の流出を最小に抑さえるための緊急措置及び構造基準を定め、これらに係る検査及び証書について規定 (1983年10月2日発効)。
- ② (附属書 II : ばら積みの有害液体物質による汚染の規制のための規則) 有害液体物質をばら積輸送する船舶の貨物タンクの洗浄方法、洗浄水等の排出方法及びこれに係る設備の要件ならびに事故時の汚染を最小にするための構造要件等を定め、これらに係る検査及び証書について規定 (1987年4月6日発効)。
- ③ (附属書 III : 容器に収納した状態で海上において運送される有害物質による汚染の防止のための規則) 容器等に収納されて運送される有害物質の包装方法、容器の表示、積付け方法等について規定 (1992年7月1日発効)。
- ④ (附属書 IV : 船舶からの汚水による汚染の防止のための規則) 船舶の運航中に発生する汚水の排出方法、検査、証書の発給等について規定 (2003年9月2日)。
- ⑤ (附属書 V : 船舶からの廃物による汚染の防止のための規則) 船舶の運航中に発生するゴミの処分方法等について規定 (1988年12月31日)。
- ⑥ (附属書 VI : 船舶からの大気汚染防止のための規則) 船舶の機関から発生する窒素・硫黄酸化物等の排出規制、船上焼却装置に関する規制、検査、証書の発給等について規定 (2005年5月19日)。※1997年議定書として追加。
- (7) 1990年11月、IMOが締結して、1995年5月に発効。オーストラリアは1992年7月、5番目に加盟。
- (8) Oil Pollution Act of 1990, 4115(a) Establishment of Double Hull Requirements.に規定。
- (9) 大手石油会社及び精製・販売会社、具体的には①Ampol Limited、②Amplex Limited、③Apache Energy Limited、④BHP Petroleum Pty. Ltd.、⑤BP Australia Limited、⑥Caltex Refining Co. Pty. Ltd.、⑦Esso Australia Limited、⑧Mobil Oil Australia Ltd.、⑨Santos Limited、⑩The Shell Company of Australia Ltd.、⑪WA Petroleum Pty. Ltd.、⑫Woodside Petroleum Ltdが参加 (12社)。
- (10) 本来、船舶の構造、設備等に関する検査や、船員の資格条件、操作要件のチェックは、その船籍がある国の責任で行われることになっているが、それだけでは十分ではない状況を踏まえ、船舶の寄港国にも安全性を確認する権利が認められている。
- (11) 水産物の国内生産量は12年間で、横ばいの約100キロトンである一方で、海外輸入量は約150キロトンから約250キロトン弱へと増加している。Department of Agriculture and Water Resources, Australian fisheries and aquaculture statistics 2015, Commonwealth of Australia, December 2016, p. 8.
- (12) “Value of Agricultural Commodities Produced, Australia, 2015-16,” Australian Bureau of Statistics, July 7, 2017; Department of Agriculture and Water Resources “Commonwealth Fisheries Policy Statement,” Commonwealth of Australia, September 28, 2017, p. 4.
- (13) Coastal Waters (State Powers) Act 1980, Commonwealth of Australia, 4(2).
- (14) Attorney-General's Department, “Offshore Constitutional Settlement,” Commonwealth of Australia, <https://www.ag.gov.au/Internationalrelations/InternationalLaw/Pages/TheOffshoreConstitutionalSettlement.aspx>, last visited February 8, 2018.
- (15) IMO Resolution A.927(22), Guidelines for the Designation of Special Areas under

MARPOL73/78 and Guidelines for the Identification and Designation of Particularly Sensitive Sea Areas, November 29, 2001.

- (16) Department of the Environment and Heritage, *The Benefits of Marine Protected Area, Commonwealth of Australia, 2003, p.4.*
- (17) 南西部、北西部、北部、温帯東部、南東部、珊瑚海の海洋地域。
- (18) 2007年12月、Department of Environment and Water Resourcesに改編、その後6回の改編を経て、Department of Environment and Energy (2018年1月現在)。一貫して、海洋政策は環境政策に組み込まれている。
- (19) 2017年10月、海洋公園 (marine parks) に改称、本稿では歴史的経緯を明らかにするため「連邦海洋保護区 (Commonwealth Marine Reserves)」を使用。
- (20) 田中則夫監修『海洋保護区の国際法的検討 (平成15年度外務省委託調査研究)』(外務省海洋室、平成16年3月)、13-15頁。
- (21) Natural Resource Management Ministerial Council, *Australia's Biodiversity Conservation Strategy 2010-2030, Commonwealth of Australia, 2010.*
- (22) Jane Lubchenco, Stephen R. Palumbi, Steven D. Gaines, and Sandy Andelman, "Plugging a Hole in the Ocean: The Emerging Science of Marine Reserves," *Ecological Applications*, 13(1) Supplement, 2003, pp. S3-S6.
- (23) Oliver Milman, "Greg Hunt approves dredging off Queensland to create huge coalport," *The Guardian*, December 10, 2013.
- (24) K.E. Fabriciu, M. Logan, S. Weeks, and J. Brodie, "The effects of river run-off on water clarity across the central Great Barrier Reef," *Marine Pollution Bulletin* 84 (2014), May 23, 2014, pp. 197-199.
- (25) 以下歴史的な事実は、次を参照。Department of Foreign Affairs and Trade, "The Torres Strait Treaty", Commonwealth of Australia.
- (26) この影響は日本にも波及している。ティモールの資源開発に着手している国際石油開発帝石 (INPEX) が、損失を被りかねない懸念が浮上したからである。日本政府としても、安倍首相がターンブル首相との会談でこの問題を取り上げた。
- (27) 鎌田真弓「オーストラリア北部海域における境界」『NUCB Journal of Economics and Information Science』(Vol.60 No.2)、2016年3月、155頁。
- (28) Department of Foreign Affairs and Trade, "The Torres Strait Treaty," Commonwealth of Australia, <http://dfat.gov.au/geo/torres-strait/Pages/the-torres-strait-treaty.aspx>, last visited October 22, 2017.
- (29) No. 074/POLII/0807/09, Permanent Mission of Republic of Indonesia, August 7, 2009.
- (30) Jack McCaffrie, "Protecting Australia's Offshore Estate: an Evolving Commitment for the Royal Australian Navy," University of Wollongong, April 23, 2014, p. 162.
- (31) Joint Committee of Public Accounts and Audit, Report 384: Review of Coastwatch, Commonwealth of Australia, August 22, 2001, p. 4.
- (32) "Coastguard Bases and Facilities in Northern Australia in Northern Australia Discussion of Matter of Public Importance Speech," House of Representatives, November 12, 1968, p. 2.
- (33) 坑井保護、居住、生産処理、掘削及び生産、貯油などを実施する海洋構造物を称し、国連海洋法条約第60条中の「人工島、施設及び構築物」にあたる。「石油・天然ガス用語辞典 (電子版)」(石油天然ガス・金属鉱物資源機構、2016年8月)を参照。
- (34) Jack McCaffrie, "Protecting Australia's offshore estate: an evolving commitment for the Royal Australian Navy," University of Wollongong, April 23, 2014, p. 224.
- (35) Joint Standing Committee on Treaties, *Australia-Indonesia Maritime Delimitation Treaty 12th Report*, Commonwealth of Australia, October 28, 1997, pp. 9-11.
- (36) Linda McCann, "The Future of Australia's Pacific Patrol Boat Program: the Pacific Maritime Security Program," Centre for Defence and Strategic Studies Australian Defence College, August 2012, p. 6.
- (37) Sam Bateman, Anthony Bergin, Hayley Channer, "Terms of engagement Australia's regional defence diplomacy," Australian Strategic Policy Institute, July 2013, p. 46.

第3章 オーストラリアの海洋諸問題への対応

オーストラリア連邦政府は、安定的に海洋を利用するために、国内の政策基盤の下で、海洋汚染防止、不法漁業などの課題を解決してきた。次に海洋利用の国際化が進む中で、連邦政府が諸問題に対していかなる対応をとっているのかを考察する。

第1節 漁業管理

オーストラリア漁業管理における大きな流れは前章で整理したように、80年代に入って持続的な資源管理、90年代になってこの管理を確立しつつゾーニングを取り入れた生態的保全の管理へと変遷を辿っている。そこで、海洋管理の基本は、「海洋資源の保全をしつつ経済効率よく最大限に海洋利用すること」にあることに着目する。

第1項 200海里漁業水域

オーストラリアの漁業政策は「収益性のある漁業」と「漁業資源の維持」を目標としている。また連邦政府は、海洋資源を国民の財産として位置付けている。したがってオーストラリアの漁業は、国民全体の所有する資源を利用する産業である。

AFZ内の漁業資源管理は、3海里を境にして、連邦及び各州の規則により二分されている。まず連邦政府の漁業管理は、漁業法（Fisheries Act 1995）により「オーストラリアの漁業は、国民全体の所有する資源を利用する産業であること」を基本とすることである。したがって、漁業資源は生態学的な観点から、持続可能な開発を行う原則にしたがって活用されるのである。そのため豪州漁業管理局（AFMA）は、漁業管理法（Fisheries Management Act 1991）により、連邦政府管轄の漁業を管理している。そして州政府は、ライセンスによる制限、漁獲量やサイズの制限、漁具制限、閉漁季節及び漁場閉鎖を管理している。その理由として、漁業資源へのアクセス規制がない場合、持続性のない漁業運営・管理が行われる結果を招くことから、これらの管理は、漁業衰退、生息環境の喪失及び希少種の個体数減少の防止を目的としている。ここで注目すべき点は、二分された漁業管理手法がOCSを介在しながら統合されているのかという点である。

ここで、連邦政府の生態系管理の視点に着目する。漁業管理に関する規制の殆どは生態学的に「持続可能な開発原則」を基本としており、特定の魚種に絞った管理のほか、混獲や希少種及び絶滅危機種に対する影響や、現存する海洋生息環境の保護など幅広い生態系管理も扱っている。漁業管理法1991によれば、AFMAは次の4つのタイプの漁業に関する権利を割り振っている。

① 法定漁業権 (statutory fishing rights)

漁獲割当や漁船・漁具などの権利をいう。具体的には、水産資源の特定量又はその割合に関する権利、連邦漁業における船の使用権、使用する漁船や漁具のタイプや規模に関する権利、その他連邦漁業に関連するすべての権利からなる。

② 漁業許可 (fishing permits)

法定漁業権と同じ概念であるが、管理計画にない特定漁業に対して、AFZ 特定海域に特定条件のもとに与えられる。

③ 科学許可 (scientific permits)

連邦政府との合意に基づき行われる科学的調査に与えられる。オーストラリア又は海外船舶に発行されるが、どの場合でも最高 6 か月までとされている。

④ 外国漁業ライセンス (foreign fishing boat licenses)

特定漁業のみに発行され最高 1 年までとされている。外国漁船の船長は、これを有することが義務付けられている。

この 4 つのいずれかを保有しない限り、国内外の漁業船舶は海上不法活動として取締りを受けることになる。では具体的に連邦漁業にどのような管理手法が取られているのか。オーストラリアは 1989 年に「1990 年代連邦漁業管理の方針 (New Directions for Commonwealth Fisheries Management in the 1990s)」を公表し、管理体制の再編、資源の国民所有の基本などを明確に打ち出した⁽¹⁾。また漁業管理方法が、Output 及び Input コントロールに大別されたが、連邦管轄の漁業はこの 2 つの管理手法によって管理されている。Input コントロールには、漁期制限などの時間を規制するもの、漁場制限などの海域を規制するもの、ライセンスなどの参入規制、網等や漁船の大きさなどの規制などが含まれる。他方 Output コントロールには、譲渡可能個別割当 (ITQ)⁽²⁾と総漁獲可能量 (TAC)⁽³⁾が含まれている。2017 年、ITQ 及び TAC は、南方及び南東方の漁業で実施されているが、これ以外の漁業は Input コントロールで管理されている。

「漁業状況報告 (Fishery status reports) 2017」によれば、Input であろうと Output の手法であろうと、管理方法変更ができるようにすることが強調されている。これは、新しい管理制度を進めて行く上で、漁業再編に伴う調整がやりやすい手法を導入するという政府方針である。しかも、この方針の中では Input コントロールの問題点を指摘し、結論として ITQ システムによる管理手法の方が好ましいものであるとしている。実際に南東漁業において、この新方針が発表された時点では Input コントロールで、1992 年度から ITQ 及び TAC による Output が実施されている。

ITQ という人工的権利を特定の利用者に分配したことにより、国民財産としての海洋資源から発生する生産者余剰の再配分問題が生じる。例えば、90 年代基本方針の中で国民共

有財産から生じる資源地代の徴収を明確に打ち出されてはいるが、未だに実行されていない。すなわち、理論と現実のギャップがここに存在しており、このギャップをなくす課題が残されていることになる。このような全体的管理方針にかかわる根本的及び理論と現実間の課題とは別に、一方では現実の漁業管理自体の課題も多く存在する。これらは、オーストラリア漁業管理の直面している主要な課題は実質的に過剰漁獲であること、しかも経済効率の悪い状態をいかに改善するか、ということである。

初期段階における基本的な管理方法は、漁獲努力量を直接削減させるやり方で、参入制限（Input コントロール）をとっていた。しかし、漁獲技術の進歩によって漁獲能力が向上すると、多様な Input コントロールや ITQ を使った Output コントロールが実施されることになっている。現在のところ、Output コントロールである ITQ は連邦政府の管轄漁業でミナマガロと南東漁業だけに実施されており、「漁業政策新方針 1989」でも好ましい管理方法として挙げられている。しかしながら、南東漁業では初期の割当配分基準の問題や混獲の評価といった問題、ミナマガロ漁業では自国漁業の行き詰まりという問題に直面している。この 2 つの漁業を除き、連邦政府管轄の他の漁業は現在 Input コントロールで管理されているが、多様な Input コントロール組み合わせによる管理も連邦政府の管理目的をすべて満たしていない現状で、現在それら殆どの漁業において、ITQ や TAC の導入に向けた管理計画が検討されている。Output コントロールへの移行という全体的傾向の流れの中で、何を基準として Output コントロールによる管理ができる漁業を決めるのか、南東漁業のような初期割当配分をどう決めるのか、などといった課題もある。

さらに、Output コントロールについては TAC の決定問題がある。例えば ITQ が実施されている南東漁業の場合、十分な科学的な資源情報があるとされている魚種は 4 種類、6 種類はある程度の情報があるものの、残り 6 種は漁獲量以外に殆ど生物的情報はない状況にある。実際にはそれら情報のない魚種は過去の漁獲量や、競合する漁業間の交渉などが TAC 決定の要因となっている。加えて、TAC 決定課題には資源回復のためにどのくらいの TAC を決めればよいのかの問題もある。

2004～2014 年の漁獲量について、州管理の沿岸漁業、養殖業及び連邦管理の漁業に分けて統計分析（重回帰分析）をすると⁽⁴⁾、総漁獲益が年々上昇しているものの連邦生産額は相関していないことが推定できる。実際に連邦管理では、TAC の上限が引き上げられているわけではない。他方沿岸漁業では、近年 TAC は先般的に上昇傾向にあり、バス海峡のホタテ (*Pecten fumatus*) は TAC の上限まで漁獲されている⁽⁵⁾。したがって沿岸漁業が経済的管理ではなく、生態系管理に基づいているのかを検証する必要がある。その延長にある海洋保全に結びつける要訣は何か。魚種管理と区画化したゾーニングという異なるアプローチを海洋保全に結び付けるには、海洋という自然環境条件、魚種資源回復などという各不確実要素をどのように TAC 決定時に組み込むかが課題になる。

第2項 覚書区域と公海

「経済協力開発機構（OECD）」は、IUU 漁業従事者の収入を減らし、漁獲量を減らし、コストを負担させることで、IUU 漁業を不採算にすることを当面の目標としている⁽⁶⁾。オーストラリアがこれを覚書区域で実行に移すには、インドネシア政府の支援を得なければならない。オーストラリアは伝統的なインドネシアの漁業者に覚書区域へのアクセスを許可している。もちろん無制限というわけではなく、古くからこの海域で活動しているインドネシアの漁業による漁獲量を調査している。「漁業状況報告（Fishery status report）2017」によれば、オーストラリアはインドネシアとの共同監視活動により、2005～06年（367件）に比べて、2014～16年の2年間で、計26件まで激減している。その摘発の件数では目まぐるしい成果を得ているが、その監視体制を見ると根本的な解決につながるかどうかはわからない。

2014年12月、インドネシアは「海洋安全保障調整会議（Bakorkamla）」を解消し、より多くの人員と巡視船に加えて、より強力な役割と機能を持つ、海洋安全保障庁（BAKAMLA）を新設した。BAKAMLAは、2014年の海洋問題に関する法律に基づいて、国家の海洋部門の多くの機関を連携させる調整機関として設置されたが、3隻の巡視船しか保有していない。計画によれば、人員及び巡視艇はそれぞれ2,000人（Bakorkamlaの約5倍）、30隻を整備することになっているが、達成の目処は立っていない。今後、インドネシアが効果的な海洋法令執行を行うためには、海軍、水上警察、税関、移民局、海洋問題漁業省、外務省及び運輸省などを含む、他の海洋関係の12機関と海洋関連法規の重複を調整する必要がある⁽⁷⁾。インドネシアの海上法執行機関や政府機関では、資金、設備、訓練、法制度、行政調整、環境意識などが欠如しており、海上監視、法執行活動への効果的な役割は期待できる状況にない。当然のことながら、オーストラリアがインドネシアの国内問題を支援する方法は限られる。

そのためオーストラリアは、IUU 漁業に対する国内法を変更しなければならない状況にある。漁業法の改正により、オーストラリア海域におけるIUU 漁業の罰金が増額されることになったが、依然として法律の抜け穴が残っているからである。2006年2月、無免許で不法漁業をしていた漁船「Chen Long」は、約640トンの魚を運搬しているところをオーストラリア北部海域で摘発された。しかしこの漁船はオーストラリア海域ではなく、インドネシア海域で漁獲したため、訴追されなかった。現行では、漁獲した魚がオーストラリア海域で不法に摘発されたという証拠がない限り、連邦政府は処罰の対象となしえない。結局Chen Longは、ダーウィン港に1か月間拘留された後、オーストラリア海軍哨戒艇によって港外へ解放されている。

また北部海域に目を移すと、サメ、サンゴ礁、ナマコや巻き貝などが、海外の小型漁船によって違法に漁獲されるケースが後を絶たない。インドネシア船と台湾船による違法漁獲種には、「絶滅のおそれのある野生動植物の種の国際取引に関する条約（Convention on

International Trade in Endangered Species of Wild Fauna and Flora)」にリストアップされているサメ（7種）が含まれており、しかも総捕獲量の半分以上を占めている。他方2015年、覚書区域ではインドネシア漁船（9隻）から、サメ鱭（152鱭）の遺伝子解析により、*Carcharhinidae* 及び *Sphyrnidae* に属する限定種 16種が発見されている⁽⁸⁾。これらは、オーストラリアの北部海域における IUU 漁船で発見された魚種と同様である。つまり伝統的漁業の文化が依然として残っていることが窺える。AFMA と外交貿易省（Department of Foreign Affairs and Trade）は、インドネシアの漁業関係者に対して IUU 漁業を理解させるイニシアティブを実施している。これには、海上境界線を明記したインドネシア海図、AFZ における IUU 漁業で処罰された事例などの情報提供、AusAid（オーストラリア開発援助庁）と世界開発銀行プログラムを通じた代替漁業プロジェクト、及び協調的な二国間協議の促進も含まれる。将来的には AFMA が、オーストラリア海域で違法行為を行った漁民に対して制裁措置を講じることが必要であるが、インドネシアの追及も強く求められることは当然である。

オーストラリアは、IUU 漁業の問題に対処するために、連邦政府機関だけでなく州機関との調整も必要である。アボリジナルの漁民グループは、外国漁船の慣行に警告しているが、抑止力としての効果は殆どない。このような地域社会の対応を、IUU 漁業の取締りに連携させない限り国内政策の効果を見ることはない。つまり覚書区域から北部海域において、国際的、地域的、国内レベルの政策が多数存在し、IUU 漁業を根絶することは容易ではない。オーストラリアとインドネシアの双方にとって、経済的、社会的、環境的な影響を与える政策実行の時期的な不一致がもたらす結果とも示唆できる。

たとえ両国が政治的な解決を見ても、国際的な取組みの中では是正せざるを得ない局面を迎えている。「国連環境開発会議（UNCED）」は、IUU 漁業に関する国際的取極に重要な役割を担ってきている。UNCED は 1992 年 6 月、「生物多様性に関する枠組み条約（CBD）」、「気候変動に関する枠組み条約（UNFCCC）」、及びアジェンダ 21 を提起した。特にアジェンダ 21 では、海洋及び沿岸生態系を含む国家の環境責任が論点となった。この会議の成果は、国際的及び国家的政策の改革を促進するために、海洋管理手法として生態学的な持続可能な手法の実行に重点が置かれたことにある。もちろんこの決定は、厳格な法的拘束力はないが、締約国に対して政策立案への予防的手法／原則を促している。

このアジェンダ 21 は、オーストラリアの海洋政策の改革を喚起した。海洋資源管理にとって特に重要なのは、行動計画の第 2 章、第 14 章、第 17 章である。第 2 章では、貿易や環境問題を相互支援（mutually supportive）に基づいて支持することを含むいくつかの原則を定めながら、貿易を扱う。第 14 章は持続可能な発展の原則を扱うが、第 17 章は、海洋及び沿岸環境管理に言及している。特に漁業管理については、とりわけ沿岸国が EEZ の漁業を促進するにあたり、「ゴミ、漁獲後の無駄、廃棄の減少」を求めている。UNCLOS 締結に伴って、EEZ の内外に分布する魚類資源（たら、かれい等）及び高度回遊性魚類資

源（まぐろ、かつお等）の保存及び利用について、沿岸漁業国と遠洋漁業国との間の協定（以後「国連公海漁業実施協定」という。）が締結された（1995年採択、2001年発効）。協定の骨格は以下のとおりである。

- ① 科学的根拠に基づく海洋生物資源の管理のため、沿岸国と遠洋漁業国は、直接に又は地域漁業管理機関等を通じて協力する。
- ② EEZでの沿岸国の保存管理措置と公海での地域漁業管理機関等の保存管理措置との間に一貫性を保つ。
- ③ 地域漁業管理機関の加盟国等及び当該機関等が定める保存管理措置に合意する国のみが、両海洋生物資源の利用機会を有する。
- ④ 旗国は、自国漁船による保存管理措置の遵守を確保し、違反漁船に対する取締りを行う。
- ⑤ 地域漁業管理機関等が対象とする公海において、当該機関の加盟国等である本協定の締約国は、本協定の他締約国（当該機関の加盟国等か否か問わない）の漁船に乗船し検査できる。

これに伴って各地域的漁業管理機関⁹⁾の設置条約の内容が改正されたが、オーストラリアは、西部ではCCSBTのほかに「インド洋まぐろ委員会（IOTC）」、東部では「中西部太平洋まぐろ委員会（WCPFC）」、そして南部では「南極海洋生物資源保存委員会（CCAMLR）」に加盟している。このような中で、オーストラリアは、資源の状況等に応じてIUU漁業由来の水産物に対する貿易制限措置や漁獲量制限等の資源管理措置をとっている。

このような情勢にあたり、IUU漁業に対して、隣国以外の国とも密接に協力することが重要となる。AFZに隣接する海域の問題解決に取り組むことにより、他国に比較し魚類資源の条件が良いオーストラリア海域への密漁船侵入の減少が期待できるからである。また2007年5月、オーストラリア、インドネシア、ブルネイ、マレーシア、フィリピン、東ティモール、ベトナム、パプアニューギニア、シンガポール、タイの10か国の水産大臣により、責任ある漁業の遂行の促進及び東南アジア地域における密漁に対抗するための地域行動計画が合意された。これはオーストラリアとインドネシアが、両国の共通問題である東南アジア海域における密漁問題に関する対策を討議するために共同でイニシアティブをとったものである。したがって、インドネシアは内政及び法執行課題を抱えながらも、国際的な法的枠組みの中で、北部海域のIUU漁業を解決しなければならない。そのためには、オーストラリアとの協力が不可欠であり、海洋特性に基づいた漁獲管理、生態系管理のバランスが求められる。インドネシアの漁業政策の実情からすれば、とりわけオーストラリアは、主導的なアプローチを求められている。

第2節 船舶汚染に対する防御

第1項 ナショナル・プランの進化

ナショナル・プランに基づき、AMOSC は、オーストラリアの大規模な油流出に対応するため、24 時間態勢で監視している。それを支えているのが「国家海洋緊急対応合意 (NEMERA)」である。NEMERA は、オーストラリアの沿岸地帯周辺の海洋緊急牽引機能について最小限の継続的対策を確保することにより、予防的措置を強化している。また、海洋の重大事故対応に関する決定権者の任命など、緊急対応管理に関する枠組みの強化も行っている。

1991 年 1 月 AMSA が、「Australian Maritime Safety Authority Act (オーストラリア海洋安全局条例) 1990」第 6 項 (1) により、船に起因する海洋汚染の防止と管理に対する責任を負うことになった。AMSA は、ナショナル・プランを管理運営する責任を持ち、油その他の有害危険物質による海洋汚染撲滅を遂行することとなった。皮肉にもこの年に大きな海洋汚染事故が 2 件発生している。

まず 1991 年 2 月、ばら積み貨物船「Sanko Harvest」が、パース (Perth) から南へ約 720km 付近のエスペランス (Esperance) 沖の岩礁に衝突した。船は大破し、積荷であった可溶性の肥料 30,000 トンと、700 トンの重質燃料油が流出して、「ケープ・ル・グラン岬国立公園 (Cape Le Grand National Park)」の海岸が汚染され、沿岸における防除作業は約 9 週間に及んだ⁽¹⁰⁾。西オーストラリア海上港湾局 (West Australian Department of Marine and Harbors) の報告書には、船主や保険業者を含めた関係機関の協力体制のおかげで油が除去されたと記されている。また、この報告書には勧告 (17 項目) が提示されたが、その中で①広報・マスコミ対応、②地域社会との連携・連絡、③油濁防除作業への市民の意識高揚が挙げられている。この時点で、流出油に対する組織体制が発展途上にあったことがわかる。

次に同年 7 月、WA 州のセルバンテス (パース北方) とジュリエン湾の沖合約 22 海里で、ギリシャ船籍タンカー「Kirki」が最大の油流出事故を起こして、軽質原油約 17,000 トンを流出した。損害は船首の喪失に加え、悪天候の下、荷降ろし可能な地点まで牽引される間も増え続け、最終的に軽質原油およそ 17,700 トンを流出した。損失全体のうち、流出した原油の 7,900 トンは事故発生時に失われ、残りの 9,800 トンはダンピア (Dampier) 沖のある地点まで牽引されていく間に流出した。積載していた残りの原油 64,500 トンは瀬取り作業により、タンカー「Flying Clipper」に移送された。しかしレーヴィン海流が流出油の大部分を海岸から遠ざけ、悪天候のおかげで自然消散したこともあり、WA 州沿岸の深刻な汚染は回避された。Kirki の油流出事故への対応作業には、海難救助、汚染防除、緊急対応作業の専門家 (100 名以上) の協力があつた。さらに、現地の要請により、他州の備蓄品が空輸又は陸送で現地に運び込まれている。

Kirki 及び Iron Baron の油流出対応は適切な処置であったものの、その際適用された対

応管理体制には問題があることが指摘された。その問題とは、この体制には、あらゆる必要事項に適応する上で、計画作成の面で柔軟性に欠けていることだった。これを踏まえ、オーストラリアの海洋汚染対応の管理ツールとして、「油流出対応事故統制システム（OSRICS）」が導入された。これにより、消防隊、警察、各州の環境関係機関及び緊急サービス部門で使用されている対応システムとの融通性も図られている。また単独の事故に対して、他の機関が関与して対処するように設計されている。さらに連邦政府は、油流出事故対応に関する規則を検証するために、1991年10月ナショナル・プランの見直しを開始した。そのために、AMSAの主導の下で、オーストラリア運輸諮問評議会が作業グループを設立したが、このメンバーには、AMSA及び他の連邦政府機関の関係者だけでなく、各州政府、海運及び石油業界の関係者も含まれた。

1993年6月、オーストラリア運輸諮問評議会が承認した概要は、海洋環境における油汚染事故に有効に対応するために、連邦及び各州政府と業界が協力して、国家的な組織的枠組みの維持及びナショナル・プランの活動を実現することであり、必要な資金、資機材及び訓練プログラムを統合的に運営管理することであった。その結果AMOSCは、オーストラリアの大規模な油流出対策の充実を図った。NEMRAに基づき、オーストラリアの沿岸地帯周辺の海洋緊急牽引機能を確保している。曳航船舶を派出することによって、最小限の汚染防止のための継続的対策を確保するものである。さらに、海洋の重大事故対応に関する決定権者の任命など、緊急対応管理に関する枠組みの強化も行っている。いずれにせよ、海洋汚染に対する施策は、事前の防止策ではなく、事故発生時の拡散防止策に限定されたものである。

ナショナル・プラン見直しには、作業の向上を図るために、30項目にわたる勧告が提示された。特に、国家対応計画の目的、組織、連邦・各州政府及び業界などの責任分担の必要性が謳われている。その国家対応計画は、1995年末までに見直されており、その概要は(1)～(5)のとおり。

(1) 国家対応計画の目的

OPRC1990の加盟国として、海洋汚染事故に対して迅速にかつ有効に対応する国家的システムを提供することであり、国家及び地方政府を指定し、以下の事項を確立するものであった。

- ① 官民を問わず様々な参加団体の組織的關係を含む準備と対応のための国家規模の緊急時計画。
- ② 十分な水準で準備された油濁防除資機材及びそれを活用するためのプログラム。
- ③ すべての要員が流出油に由来する問題に対する計画及び対応の必要条件を習熟するための総合的訓練プログラムと十分な訓練。
- ④ 資源（人員・資機材等）の集結と油汚染事故の対応のための連邦政府、各州及び業界の連携。
- ⑤ 近海の事故現場から流れる油が沿岸に接近するのを防止することは、例外的状況を除けば不可能であることを周知。

(2) 国家対応計画の範囲

船舶に由来する油汚染に限定せずに、あらゆる発生源からの流出油を含む。具体的には、船舶、沖合石油設備（油井及びパイプライン）及び陸上発生源（石油産業、その他産業及び家庭発生源を含む）が挙げられる。

(3) 国家対応計画の責任

海岸・沿岸、領海及び EEZ に関して、連邦政府と各州政府の管轄を調整し、限られた資源を最大限に活用することが要求されるため、責任範囲の明確化が必須である。下記の「先導機関」は初期の事故対応を担うが、事故の規模がその能力範囲を越える場合、基幹機関（法的責任を担う連邦又は各州政府機関）が対応を引き継ぐ。

- ① 石油探査リグ、海洋プラットフォーム、及びパイプラインから発生する流出－当該石油会社。
- ② ターミナルにおける流出－当該石油会社。
- ③ 港内（ターミナルを除き 3 海里の沿岸水域内）における流出－各州政府当局
- ④ 3 海里の沿岸水域外での流出－油が海岸に達するとみられる沿海での事故を除いて、連邦政府（ただし管轄の州政府は海岸の先導機関）、AMSA（船舶運航の監督、サルベージ手配）。
- ⑤ GBR 海洋公園における流出－クイーンズランド州政府当局。

(4) 管理責任者

政府当局と各石油会社が指定することによって、国家対応計画対策と企業の危機管理活動との連携が推進される。

(5) 演習・訓練

政府と業界の共同で開発された総括訓練プログラムが取り入れられており、上級管理者、中級管理者及び作業員のレベルに区分されている。特に、対応管理者の代理として行動できる中級管理は即応性の観点からも重要である。また実地にあたり、AMSA、AMOSC 及び各州政府機関の活動や資機材の活用の重複を避ける狙いもある。この計画によって、

1994年に、流出油指揮プログラムが開始された。科学や生態系を考慮した油濁防除作業の習熟を目標として、訓練（約700人）やワークショップ（約200人）がオーストラリア各地で実施されている。

具体的な例を示そう。まずAMSA、AMOSC及び各州政府は、必要な資機材が活用されるため、机上及び実地演習を通して通信系統の試験や手続きを検証する。例えば、1994年5月、クイーンズランド州グラッドストーン（Gladstone）において「Capricorn演習」が行われ、連邦及び各州政府、石油及び海運業界、地方政府及び防災業者を代表する約20機関から150人が参加した。演習内容は、大型外国漁船とオーストラリア国籍タンカーの衝突を想定して、積み荷の原油と重質燃料油約2,500トンが海上に流出した事故対応である。演習は、机上運用と実動を同時に進行させている。関係者の管理能力ばかりでなく、許容される時間枠の中で油濁防除の資機材を移動し、関係機関の能力が試される。予めAMOSCジーロン（Geelong）支部から、石油業界要員と資機材が中央クイーンズランドに配置されて訓練支援している。まずグラッドストーンから、現地対応の資機材が現場に供給された。次にタウンズビル（Townsville）及びブリスベン（Brisbane）から、追加の資機材が陸路で運び込まれた。このイベントには各州だけでなく、ニュージーランド及びパプアニューギニアの専門家に、大規模流出油に対する国家対応計画対策の能力を評定させている。このような実働演習により官民の連携が強化されて、AMOSCの緊急態勢が確立している（表4）。

その成果は1995年7月の事故に際して立証されている。ばら積み貨物船「Iron Baron」は、タスマニアの北部沖合のヘーベール環礁（Hebe Reef）で座礁した。約350～400トンの燃料油が海に流れ、タマー川とポート・ソレル河口付近との東西に広がる海岸、ヘーベール環礁及び沖合に浮かぶ多数の島々に影響が及んだ。事故対応のために、オーストラリア各州、キャンベラ及び海外から政府及び企業の人員が動員され、3州からは追加資機材が海路又は空路を通じ輸送され、約550名が対応に当たった。しかも彼らは対応作業計画に基づき、現場周辺から広範囲にわたって分散した作業員の統制、海上に流出した油の回収及び沿岸の浄化作業、野生生物の救済及び復旧プログラムの設定と維持など、広範な活動に従事した。この事故の教訓から、「国家対応チーム（NRT）」（約50名）が創設された。NRTによって、大規模な油流出事故の際、対応機関が適切な対応を行うために、作業、技術、管理、環境及び科学の各方面で油流出対応の経験豊かなチームから支援を受けることが可能になったのである。

ナショナル・プランは、「南太平洋地域環境計画（SPREP）」及びトレス海峡条約のような地域協定にも適用されており、ニュージーランド、パプアニューギニア、インドネシア、ニューカレドニア各国との間に相互援助及び支援に関する覚書が取り交わされている。また、1998年4月ナショナル・プランは、オーストラリア領海における化学物質の対応にま

で拡大され、「油その他有毒及び危険物質による海上汚染抑制のための国家計画」となった。また次の段階を踏まえて「海上危険物質及び有害物質（HNS）」への対応が求められている。

- | |
|---|
| <ul style="list-style-type: none">① レベル 1: 現場に技術者を派遣することなく、助言する事故対応② レベル 2: 現場に技術者の派遣を必要とする中規模又は重要な事故対応③ レベル 3: 各州、州間又は連邦政府が必要とする事故対応 |
|---|

そのため AMSA は、2014～2015 年、ニューサウスウェールズ州と HNS の偵察チームを乗船させる協定を結んだ。これにより 24 時間、HNS 事故の現場に艦船が支援する態勢がとれ、「有害物質（HAZMAT）」技術者と AMSA 職員が事故対応に当たる偵察チームを編成することができる。2015 年 4 月から AMSA は、オーストラリア海事大学などに HAZMAT 技術者を派遣して海事研修トレーニングを開始した。

NRT は、1999 年に南オーストラリア州のポート・スタンヴァック製油所で発生した油流出、同年シドニーで発生したタンカー「Laura DAmato」の油流出、1996 年 7 月、GBR で発生した冷凍運搬船「Peacock」、及び 2000 年 11 月、GBR で発生したコンテナ船「Bunga Teratai Satu」の座礁事故を踏まえた緊急時対応策など、発足当初から数多くの事故の支援に当たっている。

ナショナル・プランの更新に並行して、ハードウェアの充実も図られている⁽¹¹⁾。2014 年 1 月、アンティグア・バーブーダ船籍の貨物船「MV Thor Commander」は主機を損傷して、パーキンス環礁北東方とエルーシブ環礁北方（グラッドストーン北東約 380km）で漂流していた。グラッドストーンから緊急曳航船「SMIT Leopard」が向かったが、約 25 時間を要するため、付近の航行船舶に通報したところ、中国船籍の貨物船 MV Xinfu が支援に応じた。また「海上緊急対処司令官（MERCOCM）」によって派遣された、クイーンズランド警備艇「Lyle M Hoey」によって、翌日に曳航が開始された。「MV Thor Commander」は 13 日未明にグラッドストーンに到着した。緊急時には現場付近の船舶の協力が必要とはなるが、この事故を受けて、2016 年 7 月までに曳航船（2 隻）の増強が図られた。曳航船は、危険な事態から海難船を曳航するだけでなく、消火活動や物品などの補給能力も備えている。

このように、油流出や海洋汚染の報告を航行船舶や航空機、さらには人間に頼っていたため、流出が報告されるまでに、既に流出油が拡散し、迅速な対応が難しかった。そこで、より早期に事故対応が行われるように、上空からの海洋監視態勢がとられている。AMSA は、昼夜を問わずいかなる天候下でも、油流出を監視できる「衛星合成開口レーダ（SSAR）」を活用している。海洋環境への被害を局限するためには、迅速な対応が不可欠である。AMSA は衛星による監視情報を約 60～90 分以内に受信できるため、迅速な対応が可能に

なった。2015年、油流出事故が潜在する積載が過密な港湾（9か所）を選定して、衛星監視プログラムを実施した。監視衛星がオーストラリア上空を150回航過して、警報（19回）が監視センターに送信されたが、軽度の汚染が解析された。この結果、上空監視による早期の防御策がとれることになった⁽¹²⁾。

もちろん一連の対応は国際協力によって補完されるようになってきている。オーストラリアは、ニュージーランドとの間に油流出対応に関する覚書を取り交わした。本覚書は、両国間の窓口、資機材及び人材の役務、費用の精算、緊急時対応計画及び演習などに関する協議事項を規定している。オーストラリアのナショナル・プランに関する最高諮問機関にはニュージーランド海洋安全局（Maritime New Zealand）の代表が出席し、ニュージーランドの油汚染諮問委員会には、オーストラリアの代表者が出席している。「Laura DAmato」の油流出対応時には、ニュージーランド海洋安全局の技術者がオーストラリアを支援した。また大規模な演習やトレーニング活動の際には、両国の関係者が互いに協力し合っている。肝要なことは、覚書が二国間特有の取り決めに限定されず、国際条約であるOPRCによる義務を前提にしていることである。

またインドネシア、パプアニューギニア、ニューカレドニアとの間でも、同様の覚書が取り交わされている。インドネシアとオーストラリア間の覚書は、大規模な油流出事故が発生し、いずれか1国の政府の対応能力を超えてしまった場合に、相互支援を行うための共同計画を実施することを規定している。本覚書には、支援条項、2国間における人員及び資機材の交流、支援費用の処理、回収した油の移送、事故対応中の協議事項など、油流出が発生した場合に必要となりうる事項が詳細に盛り込まれている。しかも対象とする海域は、両国の領海及びEEZにおけるすべての海域、及びこれら以外で油流出が当事国の一方又は双方に影響をもたらす得る海域まで拡大されており、緊急事態に備えて万全な協力体制がとられている。

第2項 補償金の担保

度重なるナショナル・プランの改正に伴う実行は、油その他有毒及び危険物質による悪影響からオーストラリア領海及び沿岸の環境保護に寄与している。ナショナル・プランは、オーストラリア領海に海洋汚染をもたらす事故が発生した場合に、対応すべき国家及び地方当局を適切に指定しており、迅速かつ効果的に事故対応するための枠組みとなった。しかもナショナル・プランへの資金調達は、「潜在汚染者の負担」の原則に基づいており、オーストラリアの港湾を利用する海運業に対し一定の賦課金を課している。それは、現行の開発、保守及び管理業務、訓練計画の策定・実施などに充てられるが、汚染者が特定できなかった場合には費用として補填される役目も果たしている。

オーストラリアは、「油による汚染損害の補償のための国際基金設立に関する国際条約（CLC）」及び「油による汚染損害の補償のための国際基金設立に関する国際条約（FC）」に基づいて、1981年の「海洋保護（民事責任）法（Protection of the Sea (Civil

Liability) Act)」及び1993年の「海洋保護（石油汚染補償基金）法（Protection of the Sea (Oil Pollution Compensation Funds) Act)」を制定している。この2つの法律は、金銭の補償を規定したものである。しかしながら、2006年の「小型タンカー油濁補償協定（STOPIA）」⁽¹³⁾及び「タンカー油濁補償協定（TOPIA）」⁽¹⁴⁾が導入されたことにより、オーストラリアも2008年の「海洋保護法制改正法（Protection of the Sea Legislation Amendment Act）」を制定した。これは、補償費用がタンカーの所有者と国際油濁補償基金から充当される金額を超える場合に、更に補償が支払れる仕組みを設定したものである。しかも国際油濁補償基金と同じ仕組みで適用される追加基金が支払われる。しかしタンカーの所有者、国際油濁補償基金及び追加基金の合計金額は約7.5億SDRを限度としている。言い換えるならば、大規模な油流出事故がオーストラリア沿岸で発生した場合でも、莫大な補償要求による未払いを防止していると言える。

石油タンカーの積荷である原油や重油等（いわゆる黒油）及び燃料油である重油の油濁事故については、CLC及びFCの油濁二条約による補償体制が確立されているのに対し、石油タンカー以外の船舶の燃料油による油濁事故については「海事債権についての責任の制限に関する条約（LLMC）」の枠内で対処されていた。このため、これら油濁事故による損害に対して確実な賠償を確保する観点から、1996年より保険付保の強制化を主な目的としてIMO法律委員会で審議されてきた。その結果、「燃料油による汚染損害についての民事責任に関する国際条約（International Convention on Civil Liability for Bunker Oil Pollution Damage：バンカー条約）」が2001年3月に採択された。

この発効によって制定された2008年の「海洋保護（バンカー油汚染損害に対する民事責任）法（Protection of the Sea〈Civil Liability for Bunker Oil Pollution Damage〉Act）：バンカー法」は、海上法執行を伴うものである。同法は、船主の厳格責任、責任制限及び2隻以上の船舶による事故の場合の連帯責任等につき規定している。バンカー法によれば、オーストラリアの船舶は、航海中、責任限度額に対応する責任保険契約に関する保険証書を携帯しなければならないが、これに違反した場合、登録船主又は船長に対し、個人につき8万5,000豪ドル、法人につき422万5,000豪ドルの罰金が科せられる。オーストラリア入出港時に保険証書を携帯していなかった場合にも法令違反となる。なお、バンカー条約実施のための州と準州レベルの法令は存在しない。

責任主体者は、登録船主、裸傭船者、船舶管理人、運航者であり、厳格責任（無過失責任）を負うのであって、以下の事項に違反した場合、罰金もしくは拘留の措置が執られる。

- ① 強制保険の付保義務（付保義務主体者は登録船主）。
- ② 1,000総トン以上の船舶（ただし、領海内のみを航行する船舶は除く）を対象。
- ③ 締約国により発行された賠償資力証明書を船舶上に保管。

バンカー法は、船舶が燃料（バンカー）油を流出させた事態に備えて、船主に対して、その責任をカバーできるよう保険を掛けさせることを命じる多国間協定を取り込んだものである。この法律が制定されなければ、除去や補償の費用は、殆どの場合には国民により負担され続けることになったことになる。この法律では、オーストラリア海域に入る船舶は、そのバンカー油の流出について無過失責任を負い、かつすべてのバンカー油による汚染損害をカバーする保険の加入が義務付けられるのである。なお、この損害には、除去・清掃の費用や善意の第三者が被った経済的損失も含まれている。さらに、船舶の所有者から損害賠償を取ることが困難な場合は、その船舶の保険業者が法的責任を負う。支払われる補償の限度額は、問題を起こした船舶の大きさによって決まる。例えば、総トン数 35,000 トンの典型的なコンテナ船の場合、一件の事故に対し支払われうる補償限度額は、約 2,400 万豪ドルである。この条約は、厳格責任（無過失責任）と保険の強制加入という首尾一貫する枠組みの中で、海洋汚染への政府のアプローチを強化することにつながる。

なおオーストラリアは、FC 条約実施のため、連邦法として海洋保護（油濁補償基金）法（Protection of the Sea (Oil Pollution Compensation Fund) Act）1993 及びこれに関連する法律・規則を制定している。また、追加基金を施行するため、2008 年には同法が改正され、石油タンカーからの流出による油濁損害に対する補償額が増額されることとなり、その結果、最高額は 2 億 300 万 SDR から 7 億 5,000 万 SDR へと大幅に引き上げられた。なお、FC 条約実施のための州と準州レベルの法令も存在しない。

第 3 節 海洋資源開発に伴う規制追加

オーストラリアの各州は、大気、水系及び土地の汚染について、それぞれ環境関連法規を制定している。これらの法令に違反した場合の罰則の適用は、原則として、違反による環境への影響の大きさや範囲、財産に対する現実的、又は潜在的な損害の有無、故意の有無により異なる。故意又は無謀な行為により環境に対し深刻な損害を生じさせる汚染や投棄を行った場合、最も重い罰則が適用される。ヴィクトリア州を除く各州は、環境汚染と廃棄物処理違反について、懲役刑を定めている。また取締官は、違反に対し、通知、命令又は指図、起訴等の措置を取ることができる。EPBCA は、条約等に基づくオーストラリアの環境に関する国際的な義務を実施するために制定され、各州の環境保護法制を補足するものである。同法は、連邦の海洋環境に関する活動の承認要件と承認手続き、環境に重大な影響を与えた者に対する民事制裁（自然人に対しては 5,000PU 以下の罰金、法人に対しては 50,000PU 以下の罰金等）について定めている。

連邦政府の管轄海域で行われる石油と温暖化ガスに関する活動には、石油探査、石油回収事業、インフラ設備の建築及び再建、パイプラインの建築と再建ならびに稼働などが含まれる。もっとも、上記の合理化された EPBA1999 上の承認手続きには数々の適用除外項

目がある。例えば、連邦所有地の環境に重大な影響を与える、又はその可能性がある活動、GBRの海上又は海底で行われる活動、南極地方で行われる活動、温暖化ガスの注入や貯蔵などがこれにあたる。そこでオーストラリアの港湾、港湾施設、船舶、石油天然ガスの海洋プラットフォームの安全確保は、「海上輸送及び沖合施設安全法（MTOFSA）2003」に基づいて行われることになった。具体的には、「浮体式海洋石油・ガス生産貯蔵積出設備（FPSO）」⁽¹⁵⁾、「浮体式海洋石油・ガス貯蔵積出設備（FSO）」⁽¹⁶⁾及び付随する施設における開発活動が対象となる。

オーストラリアの石油・天然ガス資源は海洋に集中しているため、連邦政府が石油資源政策に大きな役割を果たす。「国家海洋石油安全庁（NOPSA）」は連邦政府の管理する海洋石油（陸岸3海里以遠）の採掘権を付与するために、連邦政府と鉱区に接する各州政府の各担当部局で構成される合同機関（Joint Authority）を設置していた。海域の石油の所管について、連邦と各州政府の間のトラブルを避けるため、NOPSAが合同機関の決定に関する技術的な助言などを行っていた⁽¹⁷⁾。

資源政策の項目は、①鉱業政策（許認可、規制）、②資源生産（産業政策）、③CO₂低排出石炭、④炭素回収・貯留、及び⑤代替エネルギープログラムである⁽¹⁸⁾。①の最も重要な行政事務は、海洋石油の鉱区を指定して、入札により企業の探査や開発に委ねることである。環境保全地区との調整、探査や採鉱の権利の付与の決定は、各州政府との合同機関で行うが、NOPSAが申請を受理する窓口機能、技術的な助言機能を通じて、合同機関の実質的な事務局の機能を有する。付与された海洋石油の採掘権の管理も連邦政府が行う。しかし環境に関する規制権限は別の省庁が有しているなど、海上資源開発に関する監督権限は複数の機関に分散している状況であった。

2009年8月、北西部海域でモンタラ油井プラットフォーム事故が発生している。油に包まれて鳥類などが犠牲になったほか、生態系への影響は事故報告書では明らかにされていない。幸いにも、オーストラリア海洋油濁防除センター（AMOSC）及びニュージーランドなどの支援を得て、船舶及び航空機による処理により、インドネシア及びオーストラリアの本土に油は到着しなかったが、油水混合物の回収に約105日も要した⁽¹⁹⁾。そのため、モンタラ報告書の勧告により、NOPSAの組織が改変され、オーストラリアの海洋の石油とガス採掘に関する健康安全規制及び環境規制を一元的に行う国家機関として、2012年1月に「国家海洋石油安全・環境管理局（NOPSEMA）」が設立されたのである。NOPSEMAは、連邦政府が管理権限を有する海洋石油（陸岸3海里以遠）の採掘権を実務的に管理する（図4）。2013年改正により、NOPSEMAによる監視と調査の実施に関する規定が設けられ、NOPSEMAの監督権限が明らかにされた。また、NOPSEMAの検査官は、石油・天然ガス事業が環境に対して与える脅威を排除するために必要であると判断した場合、石油・天然ガスの権益保有者に対し、環境改善通知、環境禁止通知を出すことができる。さらに、石油流出が起こった場合、権益保有者は流出防止や除去等の義務を負うが、権益保有者がこ

これらの義務を果たさない場合には、NOPSEMA 又は連邦大臣が権益保有者に代わってこれらの措置を講じ、これに要した費用を権益保有者に対して請求することができる（原因者負担原則〈polluter pays principle〉）。海岸を越えて行われる海洋石油開発活動を規制するために、2006年の「海洋石油・温暖化ガス貯蔵法（OPGGSA）」が定められている。同法は、安全、石油資源管理及び環境管理等、広範な事項をカバーしているが、その中には、石油探査許可、石油保有リース、石油生産ライセンス、インフラ・ライセンス、パイプライン・ライセンス、石油特別探査許可及び石油アクセス権等の権益付与に関する規定も含まれている。

石油開発活動を行うためには有効な権益が必要であるが、これらの権益は、連邦政府と各州政府によるジョイント・オーソリティー（Joint Authority）を通じて調整、付与されるほか、海洋石油探査対象地に関する入札も管理、実施されている。また、OPGGSA2006を受けて、「海洋石油・温暖化ガス貯蔵（環境）規則（Offshore Petroleum and Greenhouse Gas Storage Regulation）2009」が定められている。この目的は、海洋地域における石油開発活動が、後述する EPBCA に従って環境的に持続可能な態様で行われること、環境への影響とリスクを可能な限り小さくした方法で行われること、環境への影響とリスクが基準を満たした方法で行われることを確保することである。この規則は、海洋の石油開発活動の承認につき、以下の重要な事項を定めている。

- ① 海洋プロジェクトを行う場合には、NOPSEMA に海洋プロジェクト提案書（offshore project proposal）を提出しなければならない。
- ② 石油開発活動を行うためには、環境計画（environment plan）を NOPSEMA に提出し、NOPSEMA から承認を得る必要がある。承認済みの環境計画なしに石油開発活動を行った場合は法令違反となる。
- ③ 環境計画は、海洋開発に関する海洋プロジェクト提案書（offshore project proposal）について NOPSEMA の承認を得てから提出しなければならない。
- ④ NOPSEMA が相当程度満足するほどに権益保有者が石油開発活動に関する OPGGSA2006 の規定を遵守しており、かつ当該遵守の態様が NOPSEMA の基準を満たしていない限り、環境計画は承認されない。

さらにモンタラ報告書の勧告を実施するため、OPGGSA2006 と同規則は、オーストラリアの海洋石油・天然ガス探査活動に関する規制の枠組みを強化し、2013年に改正されている。まず同法及び規則の遵守につき責任を負う主体が事業者（operator）から権益保有者（titleholder）に変更されている。そして NOPSEMA の監督権限が拡大した。具体的には、石油・天然ガス事業が環境に対して与える脅威を排除するために必要であると考えられる場合、NOPSEMA の検査官は、石油・天然ガスの権益保有者に対し、環境改善通知、環境

禁止通知を出すことができるようになった。石油流出が起こった場合、権益保有者は流出防止や除去等の義務を負うが、権益保有者がこれらの義務を果たさない場合には、NOPSEMA 又は連邦大臣が権益保有者に代わってこれらの措置を講じ、これに要した費用を権益保有者に対して請求することができる（原因者負担原則）。

そして、財務的支払い能力証明（financial assurance）の強化である。権益保有者に対する財務的支払い能力証明義務が強化された。これによれば、所定の石油・天然ガス権益に基づき海洋事業活動を行う者は、その権益の有効期間中、当該活動から生じる費用、経費と債務の支払いを確保するために十分な財務的支払い能力証明をしなければならない。2013 年改正以前は、保有権益の種類に応じて権益保有者の義務も異なり、例えば、石油特別探査許可及び石油アクセス権の場合は連邦大臣が特に要求した場合にのみ保証義務を負うこととされていたが、本改正により義務の範囲が拡大されている。

2014 年、EPBCA に基づく環境関連の承認手続きが合理化され、連邦政府の海域で行われる石油と温暖化ガスに関する活動のうち、OPGGs 法に基づき NOPSEMA が管理するものについては、EPBCA に基づく承認が与えられたものとみなされる。また環境対策については、連邦政府との協定が 2015 年 2 月に締結されており、WA 州は連邦政府の法令に基づき政策を実施することになっている⁽²⁰⁾。西部海域の WA 州管轄権外に海洋プラットフォームが設置されているが、海洋油田の実務は WA 州の管理下に置かれているとも言える。例えば、管轄権海域を跨ぐ可能性の高い海洋環境の非常事態における対応に関しては、WA 州の意向が反映されるからである。このように海洋資源開発の規制は、モンタラ事故を契機としてさらに強化されて、安全な事業の実行に結びつくものとなってきた。しかし、平素の事業自体が海洋環境にどのような影響を与えうるのかという点を解明する必要がある。

第 4 節 沿岸の規制

前節まで主に外洋における諸洋問題の取組みについて取り上げたが、社会資源（人的資源、物的資源など）の管理の起点となる海岸・沿岸に着目して考察する。

第 1 項 航路管制

1981 年、GBR 海洋公園のほぼ全域が世界自然遺産に登録された。しかし GBR の環境が航行に伴い生ずる汚染により損なわれうるとの懸念が高まり、1987 年、オーストラリアは IMO に対し、GBR の内部航路（内水及び領海にわたる）を航行する一定の船舶に水先案内人を搭乗させる勧告を求めた。IMO はそれを認める勧告を決議したことから、オーストラリアは強制水先案内制度を採用した。

オーストラリアは再び 1990 年に、水先案内人の搭乗を義務化するため、PSSA に着目して IMO に働きかけた。オーストラリアは、同海域で分離通航帯を設けることは完全な解決にならないと考えて、障害の多い環境的に敏感な海域において内在するリスクをなくすために、強制水先案内制度の導入を提案した。GBR を PSSA に指定すること、及び GBR

の内部航路（及びハイドログラファーズ航路(Hydrographers Passage)を航行する船舶に対して強制水先案内制度を設けることが提起された。そこで IMO は「加盟国はオーストラリアの水先制度にしたがって行動すべき (should)」と勧告したが、1991 年 10 月オーストラリアは強制水先案内制度を導入した⁽²¹⁾。この制度に対して、米国及びシンガポールが反対の意見を提出したものの、実行上の効力を保っている。

船舶の航行管制はこれだけではない。2003 年 7 月以降 GBR における船舶の座礁事故を受けて、オーストラリア海域内の航海上ならびに環境上の違反の疑いに対する当局による調査へオーストラリア連邦警察が介入し、船長が取り調べのため拘束されるケースが増加した。そこで 2004 年、連邦政府とクイーンズランド州政府が共同で、「GBR 及びトレス船舶管制局 (REEFVTS)」を設立し、海域内を航行する船舶（50m 以上の石油タンカー、ケミカルタンカーなど）に交信状態を保ち REEFVTS からの指示に従って航行することを義務付けた。航行の自由に関する論議を呼んだものの、再び座礁事故を受けて、2010 年にはケアンズから北に限られていた REEFVTS 対象海域をヨーク岬からグラッドストーンまで延伸し、GBR 全体をカバーしている⁽²²⁾。すべての航行船舶は、公海上で航行の自由を有する (UNCLOS 第 87 条 1 項 (a))。そのため、座礁や海難事故を防止するために、公海上の海上交通を管制することはできない。他方、沿岸国は領海内において、環境保護目的で航路帯や分離通航帯を指定することができる (UNCLOS 第 22 条)。したがって、この措置は UNCLOS と整合するものである。

さらに 2003 年オーストラリアとパプアニューギニアが、国際海峡であるトレス海峡に対して、PSSA の APM を提案した。その内容は、①トレス海峡への勧告ベースの両側航路の導入、②GBR に適用された強制水先案内制度をトレス海峡及びグレート・ノース・イースト水道を航行する船舶に拡大する、というものである⁽²³⁾。①は承認されたが、②は承認されなかった。つまり IMO は、トレス海峡に至る PSSA の拡大は認めたものの、強制水先案内制度を認可したわけではない。ところが 2006 年オーストラリアは、トレス海峡に条件を付与して強制水先案内制度をとった。しかし昨今オーストラリアは、GBR からさらにサンゴ海の EEZ（本土から約 600 海里以遠）へと PSSA を申請して、PSSA 内における APM を享受しようと試みるアプローチを IMO に提起している。具体的な内容は、GBR の中心に航行回避海域 (Area to be avoided) を設定し、座礁事故等による海洋汚染リスクを低減するため、さらに西部端 (Holmes Reef) と東部端 (Diamond Passage) に航行分離帯を付帯したのである (図 5)。2015 年 5 月 IMO は加盟国にこの申請に沿った勧告をした。このオーストラリアの設定を先例として、他国の PSSA でも海上交通管制の動きが見られよう。

第 2 項 港灣保安

米国同時多発テロ事件（2001 年 9 月 11 日）の後、国際テロを始めとする国際組織犯罪への水際対策や、座礁事故・大規模油汚染の要因となるサブスタンダード船を排除する

PSC、不法漁業を取り締まる「寄港国措置（PSM）」の実施など、国際貿易を行うことによる様々なリスクに対して、危機管理体制の強化が求められている。

米国は、IMO の第 22 回総会において海事分野の保安強化を訴えた。これを受けて、IMO は総会決議第 924 号を採択し、海事テロ対策の強化について、海上安全委員会で検討を開始し、2002 年 12 月、「海上における人命の安全のための国際条約（SOLAS）」の改正及び「ISPS コード（船舶及び港湾施設の国際保安規則）」を採択した⁽²⁴⁾。

この改正により、①「船舶自動識別装置（AIS）」の早期導入、②船体外板、水密隔壁等への船舶識別番号の表示、③旗国名称、登録日付、船名、船籍港等の情報を含む履歴記録の備付け、④船舶（港湾）保安計画の策定及び保安計画に責任を有する保安職員の配置、⑤テロ等により船舶が危険な状況にあることを、沿岸国等に通報する警報装置の設置が義務付けられた⁽²⁵⁾。寄港国は、これらの要件を満たしているかどうかを監督し、違反船舶が港内にある場合には、従来の PSC による出港差し止め等の措置に加え、港からの排除といった強制措置をとること、また、違反船舶が領海内で港に入ろうとしている場合には、入港拒否を含む所要の措置をとることが可能になった（急迫した脅威があり、その脅威を除くため他に適切な方策が無い場合に限られる）。

2003 年 12 月 31 日までに異議通告が行われなかったため、tacit 改正方式⁽²⁶⁾を採用している改正 SOLAS は、2004 年 7 月 1 日に効力を発する。条約締結国は、それまでの間に、国内法を整備し、保安基準を設け、対策等を講じることが義務付けられた。そこでオーストラリアは 2004 年 7 月、各港湾において国際基準に準拠した保安対策を講じた。港湾ごとに「海事安全区域」（図 6）を定めて、次の措置が取られている。

- ① 国際港湾施設：港湾施設に対する危害行為を未然に防止するため、フェンス、照明等の保安設備の整備推進。
- ② 国内旅客船、フェリーターミナル及び洋上プラットフォーム：監視カメラ等の保安設備の整備による保安対策の充実。
- ③ 国際航海船舶：制限区域の設定、乗船者の本人確認、船内の巡視又は監視等の措置。

もちろん、物や人の出入国に対する規制も加わる。港湾安全対策を一層強化する観点から、連邦政府は港湾施設に出入りするすべての者（港湾施設に勤務する者のみならず、港湾に出入りする運送者等も含む）に対し新たな「海洋安全識別証（MSIC）」の所持を 2007 年 1 月から義務付けた。この ID カードは、一定の犯歴を有するものには交付されないなど、テロ対策を意識したものになっている。

国際航海船舶の入港に際しては、事前通報の義務付けや、立入検査等の措置が実施される。しかし、「便宜置籍船（FOC）」⁽²⁷⁾や老令船は未だ後を絶たない。いわゆる条約の要件を満たさないサブスタンダード船⁽²⁸⁾の存在が国際的な問題となっており、海難事故の一因

であると指摘がなされている。サブスタンダード船を排除する手段として、外航船舶が入港する寄港国において監督を強化しようとする動きが世界的に高まっている。

そこで寄港国における外国船舶に対する PSC が、オーストラリアの港湾では WA 州で最も行われている（全国の約 34%）。中でも検査対象となる国は、パナマ、香港、シンガポール、リベリア及びマーシャル諸島であり、この 5 か国で約 69%を占める。またオーストラリアに入港する船舶の約 51%は「ばら積み貨物船」であり、全検査対象の半数を上回っている（約 58%）。

PSC で最も多く指摘される欠陥は、船主の保守管理の不良に基づくことである。国際安全管理規則（ISM コード）による指摘が約 30%を占めるほか、火災防止、緊急システム、救命措置である。そのため 2015 年 3 月 AMSA は、船舶の安全を確保することを目的として、同国に入港しようとする船舶に対して厳罰化をとった。「航行法（Navigation Act）2012」⁽²⁹⁾では、入港／入域が拒否される期間や具体的な特別条件は明記していない。そのため AMSA が、状況ごとに罰則内容を決めていた。そこで AMSA は、航行通知「Marine Notice 03/2015」（2015 年 2 月）に基づき、PSC で不備が指摘された船舶又は船舶運航管理に懸念がある船舶に対する入港禁止措置の基準を示した⁽³⁰⁾。またオーストラリア法規則の深刻な違反、船舶管理システムの欠陥が船員の安全やオーストラリアの環境に重大な危険を及ぼすと見なされる場合、そして船舶管理水準の低さから他船の管理状況についても疑念が生じる場合に、当該船舶運航者の他船による入港も禁止される。

以上の入港禁止措置に加え、航行法 2012（246 条）により、AMSA は状況により同国諸港／EEZ への入港／入域又はそこからの出港／出域しようとする船舶に対して特別な要求を課すことになった。要求内容は状況によるが、AMSA は、①船員の賃金支払いや福利厚生等の「海上労働条約（MLC）」違反、② 船員の労務管理の不備、③ 各種報告義務違反、④ 海図の不備、⑤ 不適切な航海の実施、⑥ MARPOL 違反、を挙げている。

2015 年、オーストラリアは外国船舶の入港（27,344 回）に際して、PSC（4,050 回）を実施したが、その約 26%（1,042 回）はパナマ籍船を対象としたものである。PSC の結果、のべ 242 隻が拘留処置を受けた。その船籍は、アンチグア・バルブダ（10 回）、インドネシア（3 回）、イタリア（3 回）、インド（2 回）及びジブラルタル（2 回）が挙げられている⁽³¹⁾。他方オーストラリアは、自国船籍船（67 隻）に対して船舶検査（84 回）を実施した結果、247 件の不備を摘発した。その不備件数は、前年の 4.0 件/隻から 2.7 件/隻に減少した（船舶拘留の処分は 1 件）が、外国船籍船の 2.3 件/隻を上回っている⁽³²⁾。すべての入港船舶に PSC を実施することはできないことから、国内規制の強化は無論のこと、国際的な協力が求められる。

船舶の欠陥のほかに IUU 漁業の取締りを強化するため、「国連食糧農業機関（FAO）」が主導して、2016 年 6 月、「Agreement on Port State Measures to Prevent, Deter and Eliminate Illegal, Unreported and Unregulated Fishing: 違法・無報告・無規制漁業の防

止、抑制、廃絶のための寄港国措置協定」が発効した。従来、船舶管理の法的責任は「旗国」に限定されていたが、寄港国もその責任を担うことになった。そのためオーストラリアは、国際的な取組みの中で違法漁業の取締りに関して、漁船が寄港する国の責任を強化し、不法防止を図っている。オーストラリアは、CCSBT、IOTC、WCPFC 及び CCAMLR に加盟していることから、対象種を搭載した漁船が入港する際には、海洋生物捕獲の漁業記録や水産物情報を検査する。IUU 漁業の疑いがある場合には洋上で臨検を実施するが、入港させて取り調べを行うこともできる。IUU 漁業が発覚した漁船は、荷卸し、燃料補給の申請及び入港などの申請却下などを旗国に通知される。したがって、国際的な協力は不可欠である。

2008 年 10 月、漁船監視システム（VMS）を活用して、各地域漁業管理機関は、加盟国だけでなく「協力的非加盟国（CNM）」の間で互いに漁船の情報を共有することに合意した⁽³³⁾。類地域漁業管理機関を横断的に統一する VMS の運用に期待がかかるが、肝心なことは VMS を搭載しない FOC の対策である。そのため VMS の導入が行き届かない発展途上国に対して、先進国が能力構築支援に協力することが求められる。南太平洋で米国と同様に PPB を推進してきたオーストラリアは、インド洋諸国に対する貢献に期待が寄せられる。

第 3 項 外来種被害

当初の外来種は、人為的に船舶・航空機を介して国内に侵入する伝染病（コレラ・ペスト・痘瘡・黄熱）の病原体であった。しかし、人間のみならず自然環境や野生生物の生態系を脅かす外来種の被害を防ぐための具体的な対策が決まっていない。オーストラリアでも関連規則が、「検疫法（Quarantine Act）1908」から EPBCA に置き換わったが、根本的な解決策を指し示してはいない。特に人的活動の意図しない海洋を伝わって侵入する外来種の本来の生息地を特定できないのが現状である。まずその実態を定量的に分析する。

バロー島に最も近い国際貿易港であるダンピア港は、外来種の侵入が甚だしい。その出入港量は 2010 年、1 億 6,500 万トンに上っており、殆どは鉄鉱石（82.5%）である。港湾周辺海域は、島嶼、マングローブ、珊瑚、岩や海岸があり、決して人工化されているわけではない。この地域は、季節的な雨季を交えた高温で乾燥した夏季と穏やかな、乾燥した冬季が特徴的であり、水温（20.4～31.3C°）の幅がある。また 11 月から 4 月にかけてサイクロンが襲う。塩分範囲は 33.8～39.0ppt、春季の潮差は約 5.3m であり、海底は柔らかい泥であるため、激しい潮汐変化により、沿岸の水質は濁っている。これらの相互作用が外来種生息に影響しているかはわからない。

WA 州沿岸における調査によれば⁽³⁴⁾、フジツボ（5 種）とコケ（1 種）が発見されている。漁業局（DOF）は、2011 と 2013 年に港湾を調査した結果、外来種 *Didemnum perlucidum*⁽³⁵⁾ 1 種を発見した。その原因は、海外からの「最寄港（LPOC）」から入港する船舶と推測される。入港船舶の種類は、ばら積み船、貨物船、海洋プラットフォーム、旅

客船とタンカーである。その内装構造の特性によれば、外来種が持ち込まれる可能性は低く、生物が船体に付着したと考えるのが自然である。シンガポールは、オーストラリアが最も近い国際港であり、最も危険な感染症と繁殖の危険をもたらす LPOC である。潜在的に侵入する外来種が WA 州沿岸の環境のに適合する確率は、非常に高く算出されている(約 88%)。しかし内航船舶の要因を排除できないことから、外来種の出所を特定することはできていない。

ダンピア港は、2011 年約 5,632 回の入港を記録したが、その半数 (49.4%) は曳船であった。次に、海洋プラットフォーム (20.2%) とばら積み船 (18.3%) の順序となっている。LPOC データによっても、ダンピア港への入港の約 78% (4,391 回) は港内往来によるものであることがわかっている。その理由は海洋プラットフォームと港湾施設を含む往来によるところが大きい。次に外国船舶の入港に着目する。その入港回数(1,173 回)は、全体の 20.8%を占める。その仕出国は中国 (35.4%)、日本 (24.7%)、シンガポール (16.1%) である。その他は、国内のダーウィン (32.4%)、グラッドストーン及びシドニー (各 11.8%) である。しかしこれらのデータによって、仕出港を特定することはできない。仮に仕出港が特定されたとしても、その外来種が生息した要因が明らかにならない限り、他国の港湾でも連動して発生している可能性があるからである。

ましてダンピア港に寄港する船舶の旗国は、47 か国に上る。その中でも、14 か国(29.8%) は FOC である。FOC で最も大きな割合は、パナマ (35.6%)、リベリア (13.4%) 及びバヌアツ (13.3%) である。現時点で、これらの国はすべて 2004 年の「船舶のバラスト水及び沈殿物の規制及び管理のための国際条約 (International Convention for the Control and Management of Ships' Ballast Water and Sediments)」を締結している。しかし FOC はしばしば船舶の安全基準が低いと見なされており、全不備船舶の約 4 分の 1 (23.3%) を占めている。

42 種もの外来種の中 31 種 (74%) が、海洋特性がダンピア港近郊と類似した港湾でも生息していることがわかっている。また国内の LPOC として、6 種が複数の州を跨がり、2 種が州内で生息が確認されている。国内外に生息している *Caulerpa taxifolia* と *Crassostrea gigas* (約 16 か所)、*Balanus improvisus* (13 か所) そして *Gymnodinium catenatum* (12 か所) が確認されているが、本来の生息地は特定しようがない。例えば *Caulerpa taxifolia* は WA 州の多くの地域で生息している。ところが、*Crassostrea gigas* は外来種としてカキとカラス貝の脅威である。また *Balanus improvisus* は一般に悪質な生物と見なされているが、場合によっては他の生物を駆逐して生態系に効果的であるとの報告もある⁽³⁶⁾。*Gymnodinium catenatum* は、船舶の悪性生物とは見なされていないが、ロープと器材の嚢胞として、又は船内沈殿物に紛れて輸送されている可能性がある⁽³⁷⁾。

ダンピア港環境に適合した外来種の LPOC (21 か所) の中、25 種が米国で生息しているが、その中の 14 種が危険外来種の可能性があると考えられる。日本及び中国もそれぞれ 17

種（危険外来種 11 種）、14 種（危険外来種 9 種）となっている。他方、ダンピア港に最も大きな危険をもたらした国内外来種は、*Carcinus maenas*（ニューサウスウェールズとヴィクトリの蟹）と *Undaria pinnatifida*（ビクトリアの藻）である。もちろん、これらの外来種が及ぼす生態系の相互作用は知り得ることはできない。

今のところ外来種 12 種が、世界的にも最悪の外来種と見なされている。ダンピア港では、*Carcinus maenas*（蟹）、*Eriocheir siocheir*（蟹）、及び *Undaria pinnatifida*（藻）が発見されているが、他の 9 種がダンピア港に侵入して重大な脅威になりかねないことも考えられる。他国の港湾でもオーストラリアと同様に、環境、社会、文化の価値、経済又は健康に影響をもたらしている。まして国際港湾では外来種の仕出港が特定されないことから、外来種がスパイラルに増殖して生息していることが考えられ、それを根絶することが世界的な課題となっている。

第 4 項 海上越境

オーストラリアは、建国以来移民を歓迎し、移民、難民、出入国管理、国籍などを事務的に取り扱っていた。1945 年、「出入国管理国境防護省 (DIBP)」が発足して、以後名称はたびたび変更されはしたが、中心的な業務として移民の定着を図ってきた。しかしベトナム戦争後、オーストラリアは、東インド洋を伝わって北西部沿岸の安定が脅かされる事態に見舞われるようになり、移民・難民が国境保安の問題として認識されるようになった。1975 年から 1980 年の間に、ベトナムやカンボジアを脱出したインドシナ難民約 2,000 名が漂着した⁽³⁸⁾。これは一時的なものとならず、1989 年以降、中国、ベトナムなどのアジア地域から再び密航船が漂着するようになり、1999 年以後になると、イラク、アフガニスタン、イランからの密航船が徐々に増加し、難民は年間約 4,100 名に達した⁽³⁹⁾。1996 年 8 月ラドック (Philip Maxwell Ruddock) 移民大臣が中国を訪問し、不法移民問題について協議を行うとともに、1997 年 9 月、インドネシアと越境船の防止のための情報交換などの協力を行うことで合意した。しかし、中東からの越境者は、労働を目的とする中国から越境者と異なり、難民として保護すべき審査が必要となる。仮に、彼らが難民に認定されれば、オーストラリアは国内に受け入れる義務を生み出すことになる。そのため、船舶による越境者に対して大規模な救援・輸送の措置が行われることになり、海軍の協力拡大につながっていった。

さらに 1990 年代末になると、国際犯罪組織や不審船の侵入が深刻となり、Coastwatch は、情報収集・分析能力の向上や装備の改善に着手する。1999 年 6 月には、ハワード首相は沿岸警備に関する強化策を打ち出し、「沿岸警備タスクフォース (CGF)」設立を表明した。メンバーは、首相府次官を議長として、国防軍司令官、国防省次官、移民多文化問題省次官などで、沿岸警備に関する、①情報収集、②オーストラリアの約 37,000km の海岸を警備するための Coastwatch の現在の航空機と装備、③Coastwatch と軍の能力の結合といった事項について、同年 6 月までに報告を行うものとされた。

そして、同年 6 月、政府は「沿岸警備タスクフォース」の勧告をすべて受け入れ、以後 4 年間で 1 億 2,400 万豪ドルの予算拠出を行うと表明した。これには以下の措置が含まれる。①DASH-8 (2 機) の追加配備を行い、Coastwatch の警備範囲を拡大する、②トレス海峡内の活動のための夜間用回転翼機を追加配備、③Coastwatch 本部に監視センターを設立し、各州政府機関・防衛施設と電子的ネットワークを結ぶ、④Coastwatch、国防軍、その他の機関との連携を高めるために、オーストラリア税関局長に直属する Coastwatch 司令のポストを新設し、国防軍高官を充てる、⑤出身国や経由国において不法移民を発見し防止するために、移民担当官 (12 名) を不法移民の主要な出身国や経由国に配置する、⑥人の密輸問題の協力のための 2 国間協力を不法移民の出身国や経由国と締結し、不法移民を送還する、⑦海上の探知・強制力を強化するための法改正を行う⁽⁴⁰⁾。

そして、以上の措置が含まれる法改正は、「国境防護法改正法 (Border Protection Legislation Amendment Act) 1999」で実行された。これは、①係官に、他国領海の外で人の密輸にかかわる人物を逮捕するなどの権限を付与する、②公海において、人の密輸に関わっている疑念のある船舶に乗り込み、調査し、収容する権限を付与する、③移民法、税関法を改正し、人の密輸に使用された船舶、航空機を収容・没収し、必要に応じて廃棄する権限を与える、④航海に適していない、安全面で危険がある、環境破壊のおそれがあると判定された船舶を移動し、破壊する権限を付与する、⑤税関法を改正し、税関局係官が認可された武器を携行できるようにする、⑥航空機についても、船舶と同様の措置を行えるようにする、⑦密漁を行っている外国人漁師を収容する権限を与えるというものである⁽⁴¹⁾。特にこれは、密漁船が領海外で待機し、高速艇が密航船を乗せ、沿岸に向かうという行為などの取り締まりを明白に強化したものである。

しかし CGF の結実を見ぬまま、「タンパ号事件」を契機として、オーストラリアは第三国に不法越境者を移送することで解決を図ろうとした。具体的には次のとおりである。2001 年 8 月、インドネシアを出航した密航船 (約 430 名) が、クリスマス島の北西 148km で、オーストラリア税関により発見された。翌 27 日、この船が沈没の危機にあったところ、ノルウェー貨物船タンパ号が救助した。タンパ号は当初インドネシアに向かおうとしたが、密航者の反対に合い、クリスマス島に向かおうとした。しかし、オーストラリアならびにインドネシアも密航者の受入れに反対した。そこでオーストラリア海軍艦艇及び回転翼機を搭載した輸送機がクリスマス島に派遣された。同年 9 月、オーストラリアは第三国への移送という解決策を公表した。これは、女性と子供を中心とする家族、約 150 名をニュージーランドへ、残りをナウルに送り、両国で難民審査を行い、ニュージーランドで難民と認定された者は、そこで定住し、ナウルで難民と認定された者はオーストラリアや第三国に定住させるというものである。なお、オーストラリアは難民申請者のナウルへの移送とそこの滞在に必要な経費を負担する。ナウルはこの提案に賛成し、オーストラリアは 2001 年のナウルへの 310 万豪ドルの開発援助に加えて、追加援助を行うと表明した。

「移民法改正（移民ゾーン除外）法（Migration Amendment (Excision from Migration Zone) Act) 2001」で、9月からクリスマス島、アッシュモア諸島、ココス諸島のみならず、あらゆる島や海洋プラットフォームが、移民ゾーンから除外された⁽⁴²⁾。移民ゾーンでは、オーストラリア市民でない者が滞在するためには予めビザを所持しなければならない。また移民ゾーンから除外された区域に不法に入国した者は、移民大臣が公共の利益となると判断する場合を除いて、いかなるビザの申請もできないとする措置を導入した。これらの法案の最大の特徴は、クリスマス島などの移民ゾーンからの除外であり、これは密航船の多数が、これらの島に漂着していたことに対応するものである。2001年9月オーストラリアは、正式に「パシフィック・ソリューション（Pacific Solution）」として、外国人の移住に制限を加えて、不法越境者を「難民」に認定したとしても本土に上陸させず、第三国（パプアニューギニア及びナウル）まで輸送する手段をとったのである。この措置は、ラッド（Kevin Michael Rudd）政権に代わるまで続けられた。

2001年10月には密航船（2隻）が、12月にさらに密航船（2隻）がオーストラリア海軍艦艇によりインドネシアに退去させられている⁽⁴³⁾。ナウルの収容所は、タンパ号に救助された密航者が到着した2001年9月から使用が開始され、またパプアニューギニアのマヌス島にも、10月に収容所が開設された。これらの収容所の管理・運営はIOM（国際移住機関）に委託されている。一方、難民に認定されなかった収容者の帰還措置も行われた。以上の難民認定者の受入れと不認定者の帰還の結果、2003年4月、収容者数はナウルに449名、マヌス島3名の合計452名に減少した。その後さらに、難民認定者の受入れ、不認定者の帰還が進められた結果、2005年10月で2名のみがナウルに残存することになり、船舶による不法入国がほぼ消滅したこともあり、「パシフィック・ソリューション」は、実施的に終了したと思われた。

しかし、2006年1月、インドネシアの西パプアから43名を乗せた密航船が、オーストラリア北東部のケープヨーク半島に漂着するという事件が発生した。「パシフィック・ソリューション」によって、クリスマス島などに漂着した場合は、第三国への移送が可能となっていたが、本土に到着した場合には対象外となっていた。2006年5月、オーストラリアはこの範疇をさらに拡大して、船舶による不法入国の場合は、たとえオーストラリア本土に漂着したとしても、第三国に移送することを可能にする措置をとった。つまり、不法入国に対して全国的な措置が取られたことは、オーストラリアの安全保障上の優先課題であったことを如実に示すものである。

このように2001年9月、オーストラリアは「パシフィック・ソリューション」として、外国人の移住に制限を加えて、不法越境者を「難民」に認定したとしても本土に上陸させず、パプアニューギニア及びナウルまで輸送する手段をとったのである。オーストラリアは、クリスマス島、ココス諸島、アッシュモア・カルティエ諸島への移住を禁止したことから、インドネシアからクリスマス島及びアッシュモア環礁にかけて、監視態勢を強化するこ

とになった。オーストラリアは、不法越境者の上陸を阻止するリレックス作戦（Operation Relax）をとったが、空軍・海軍の支援に依存せざるを得なかったのである。そして 2005 年 7 月には、北部準州、クイーンズランド州及び WA 州など（約 5,000 島）も移住が禁止された。2006 年 7 月、オーストラリア周辺の全海域にわたって、不法越境に限らず海上法執行活動⁽⁴⁴⁾として、オーストラリア軍はレゾルート作戦（Operation Resolute）を展開することになり、今日まで継続されている。

不法越境の問題が顕在化する中、オーストラリアは、ティモール海などの海洋資源開発に対するテロの脅威への対処に目を向けた。オーストラリアの海洋資源開発の歴史は古く、エクスマス大陸棚で石油が発見された 1954 年に遡る。海洋保護や海上交通の安全確保のために、海洋プラットフォームの対策は作業安全のレベルであり、安全保障のレベルまで引き上がるものではなかった。しかし 2001 年の米国 9.11 テロ事件を受けて、国際環境下でテロの脅威が認識されるようになると、海洋プラットフォームは安全保障上の重要施設と指定されることになった。そのため、対テロ活動のために 2005 年 3 月に「統合沖合警備司令部（JOPC）」が発足して、ハワード首相の沿岸警備体制はようやく体现されたのである。しかし JOPC は、主として不法漁業や検疫などに対応していたために、翌年 2006 年 10 月には「国境警備司令部（BPC）」が改編された⁽⁴⁵⁾。BPC は、国防軍と文民両組織が提供する装備や要員の調整と統制を行う一方で、その海上保安活動は領海、EEZ を網羅したのである。オーストラリアは多様な非伝統的脅威に対応するため、既存の機関を統合して柔軟に運用することになった（表 5）。

海洋の国境保全が国家安全保障上の課題であるという認識が醸成される中で、2007 年に労働党政権に移り変わっても、BPC はその重要性を増していった。まず 2008 年末にラッド首相は、政府全体として国家安全保障に関する諸政策の優先度を示した「国家安全保障声明」の中で、国境保全問題が国家安全保障上の重要課題であることを示した。続いて 2013 年 1 月、ギラード首相が、初めてとなる「国家安全保障戦略」を発表した中の 1 つとして国境保全を掲げて、国家安全保障の課題として明確に位置づけた。2012 年 8 月、「パシフィック・ソリューション」が再開していた中で、2013 年 4 月に南西部ジェラルトン（Geraldton）に不法越境者が上陸するという事件⁽⁴⁶⁾は余りに衝撃的なものとなった。海上監視態勢の問題が指摘される中で、2013 年 7 月、ついにギラード首相はオーストラリア本土全域への密航船による移住を禁止した⁽⁴⁷⁾。その目的は不法越境を遮断する政策であるが、端的に言えば国土全域にわたって海洋に向けた監視網を構築することであり、安全保障上の重要性を鮮明にしたと言える。

2013 年 9 月に政権を引き継いだアボット（Tony Abbott）首相は、横断的な取組みとして、BPC のほかに警察機関などを取り込んだ国境保全作戦（Operation Sovereign Borders）を指示した。頻繁な政権交代を経て、国境保全の問題解決が引き継がれたが、政策は一貫した。これは国境保全が当時の最優先課題であったことを物語るものであり、国防軍の一

部が BPC に編入されたことによって、徹底的に海上の不法越境を排除した。この作戦は今なお継続されているが、ABF はウェブページに掲載した「YOU WILL BE TURNED BACK」ポスターの末文に、「国境保全活動は強化されており、不法越境は必ず取り押さえられる」と断固たる意志を示している。今のところ難民の追い返し政策(turn-back policy)が功を奏して、オーストラリア海岸に辿りつく不法越境者は皆無となっている。

ギラード首相がインド洋への関与を表明すると、ABF は国際的な取組みに参画するようになった。2013 年 8 月、「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)」の下で、BPC は他国と海賊の情報を共有する組織の一員に加わった。オーストラリアの国家繁栄にとって、輸出入物資が往来する東南アジアの航行安全は不可欠だからである。さらに 2015 年 5 月、オーストラリアはアジア沿岸警備隊機関会議 (Heads of Asian Coast Guard Agencies Meeting: HACGAM) に参加して、アジア地域内の海上テロ、海賊及び武装強盗の対策に協力する意思を表明した⁽⁴⁸⁾。2015 年になると、国境警備として各機関の役割を統合する政策が体现化することになった。同年 5 月、「2015 年オーストラリア国境警備部門法」(Australian Border Force Act 2015) が成立した (全 58 か条)。併せて、税関運営法の廃止と、移民法、関税法等 (計 56 法) の法律を改正する法律 (Customs and Other Legislation Amendment (Australian Border Force) Act 2015) も同時に成立した。この 2 つの法律の主な内容は、次のとおりである。

- ① 法務大臣の指揮下にあった税関・国境防護局 (Australian Customs and Border Protection Service) を廃止し、その機能を DIBP に吸収し、移民・難民を含む出入国管理と税関を、単一の大臣のもとにおける「国境警備」(Australian Border Force: ABF) という機能に統合する。
- ② 「国境警備」機能及び職員を統括し、大臣に直接責任を負う「国境警備コミッショナー」(Australian Border Force Commissioner) という地位を法定機関として置く。この地位は、連邦警察コミッショナーや国防軍司令官 (Chief of the Defence Force) などと同じレベルであると説明されている。その個別の権限は、「国境警備部門法」ではなく関連して改正された法律に個別に規定される。
- ③ 国境警備コミッショナーは、関税法等に定める捜査権等の法執行権限を持つ職員を統括し、また、収入管理を行う職員の長 (Comptroller-General of Customs) でもある。
- ④ 法執行権限を持つ職員は、その権限執行に当たり一定の刑事免責が認められるとともに、その責任の重さに鑑み、就任に際しての宣誓、酒類・薬物検査の対象となること、コミッショナーの指令の遵守、守秘義務、非違行為がある場合の解任など、一般の公務員とは異なる義務が課せられる。

2015年7月、DIBPは、情報、ビザ・国籍業務、移民業務、国境業務の部門を統合した組織に編成された。またDIBPの配下に、オーストラリア国境警備隊（Australian Border Force: ABF）が創設されて、国境警備すべてが管掌されることになった。そのためABFのコミッショナーは、連邦警察コミッショナーや国防軍参謀総長、豪州海洋安全保障諜報機関（ASIO）局長などと同格である。また税関を吸収し、国防軍などとも連携を強化しつつ⁽⁴⁹⁾国境保安を担当するので、「国境の軍事化」と捉えることもできる。移民・難民問題に対して、これを安全保障問題として捉え、これまでの定住を促進させるアプローチから法執行を重視するアプローチへの大きな方向転換である。他方、移民・難民の定住・教育に関する諸調整は、社会サービス省（Department of Social Services）の所掌となった。また移民国境警備省はオーストラリア税関・国境警備の一部を編入することになり、BPCに変えて「海上国境コマンド（MBC）」を組み込んで、広範な法執行の責任を担うことになった。オーストラリアは、情報や運用実績を周辺諸国と一元的に共有することによって、リーダーシップを発揮しようとしている。

第5節 小括

UNCLOSが締結する以前、オーストラリア連邦政府は主として不法漁業及び船舶汚染に傾注してきた。この章では、オーストラリアがUNCLOSを締結してから、この二つの課題をどのように国内政策に反映したのかを考察した。いずれも全州にわたって厳格な規制が施されていることがわかる。特に、海洋資源開発の連邦法令は各州の環境保護法制を補足し、国際的な義務を履行するために厳格に規定されている。

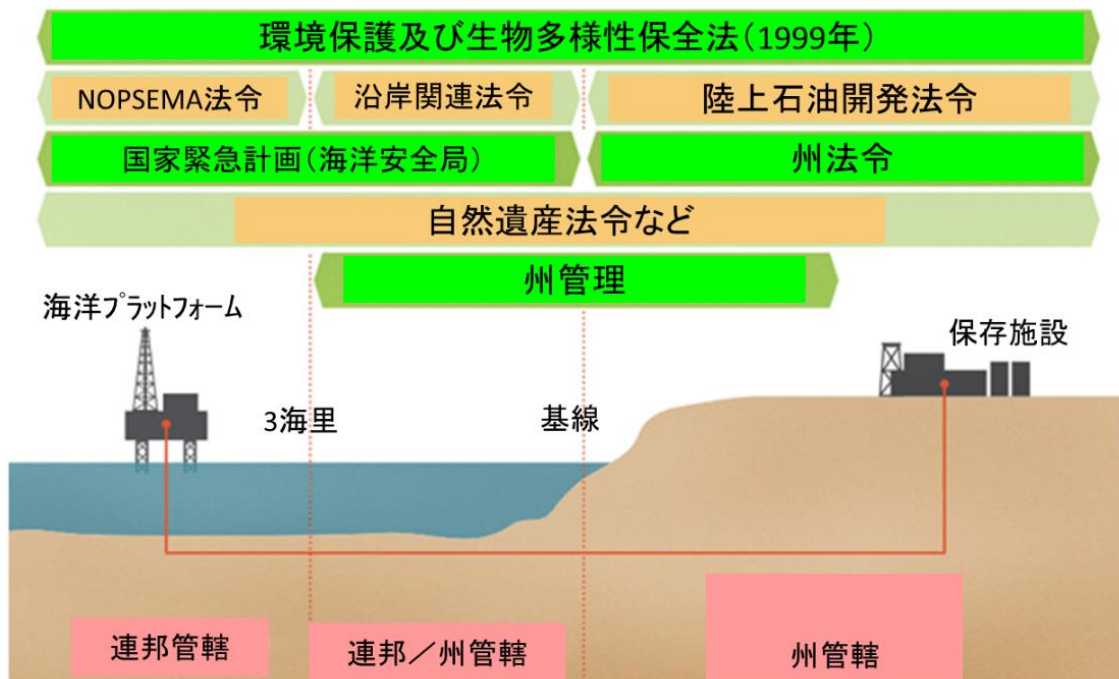
さらに、航路管制、港湾保安、外来種被害及び海上越境などの問題は、もはや州レベルの政策で補えるものではなく、国際的な取組みが求められていることから連邦政府の関与が大きくなっている。そこで具体的な問題事象を取り上げて、関連法令に基づく政策実行の具現化を明らかにした。

表4 AMOSCの緊急態勢

項目	内容
企業数	10
主構成員	<ul style="list-style-type: none"> ・事故管理アドバイザー（約5～10名） ・事故管理担当（約30～40名） ・現場運用者（約50～70名）
訓練	<ul style="list-style-type: none"> ・シナリオ演習（1年間）及びワークショップ（1週間、計3回）により、2年ごとに対応を検証。
訓練参加数	各社約8～14名（355名／3年間）
待機態勢	<ul style="list-style-type: none"> ・即応待機：主構成員の約40%、4時間以内の対応検査後。 ・36時間以内：主構成員の約20% ・他の構成員は、交代要員。
待機維持	毎月、各社は主構成員の見直し。

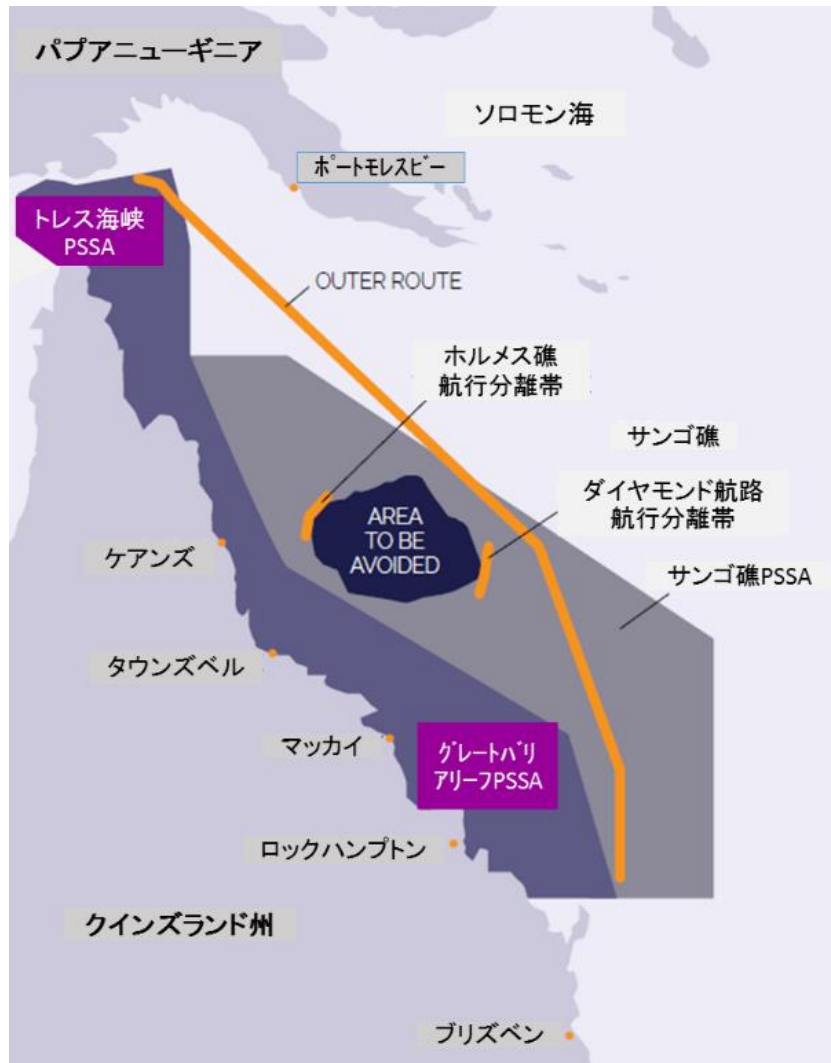
出所: Australian Marine Oil Spill Centre Pty Ltd., <https://amosc.com.au/amosplan/core-group/>, last visited February 8, 2018.

図4 環境保護に関するオーストラリア法令の枠組み



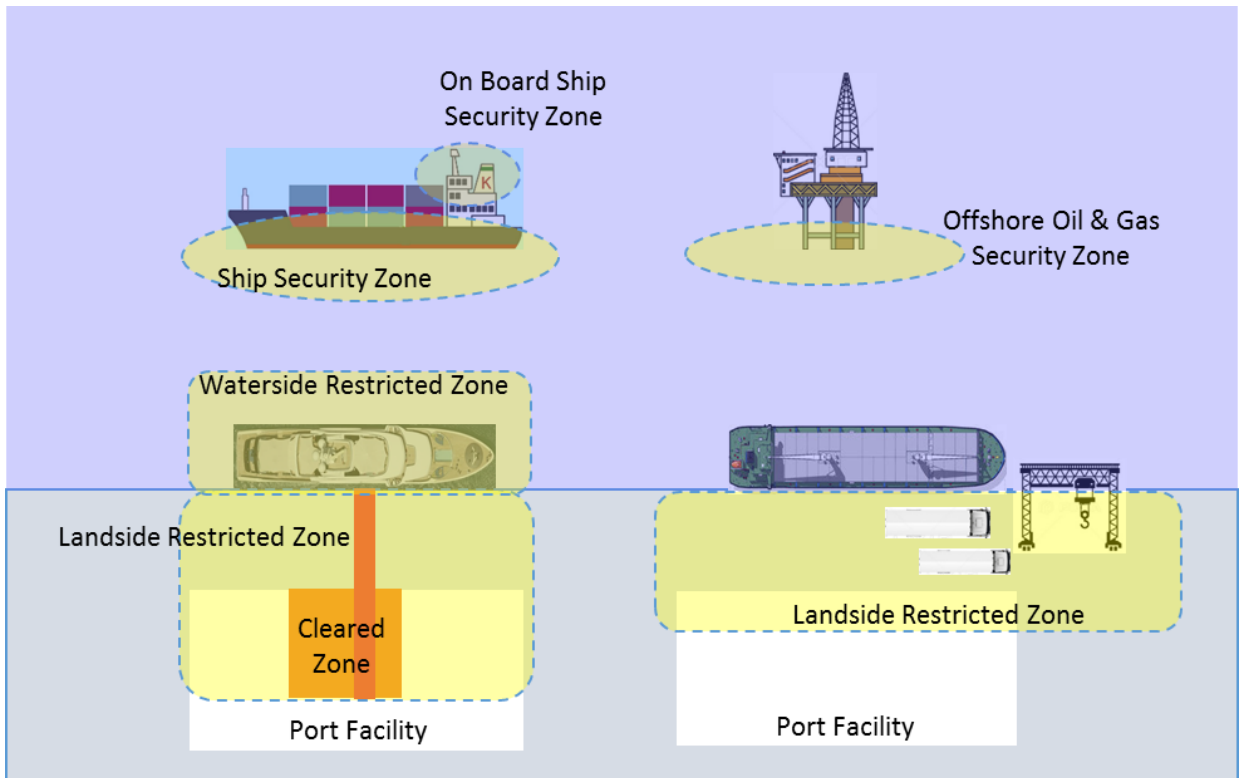
出所：オーストラリアの法令をもとに作成。

図5 グレート・バリア・リーフ EEZ に設定された航行回避海域など



出所：筆者作成。

図6 海事安全区域 (Maritime Security Zones) の概念図



出所：「Maritime Transport and Offshore Facilities Security Act 2003, No. 131, 2003, Compilation No. 21, part6」をもとに作成。

表5 オーストラリアの海上保安活動主管の変遷

年度	契機	海上保安活動の担任
1911	日本の漁業進出	1908年 AQIS 海軍
1967	3海里領有宣言	空軍
1970	不法越境の頻発	
1977	EEZ宣言	1981年 Coastwatch
2001	米国同時多発テロ	2005年 JOPC 一部 一部
2006	JOPCの検疫、漁業監視任務を強化するために再編	BPC(関係省庁法令を根拠)
2015	権限の集約	ABF(MBC)

出所：筆者作成。豪検疫検査局 (Australian Quarantine and Inspection Service: AQIS) : 農業・水産業・林業省の外局であり、空港及び港湾などで、国内に入ってくる物品検査を所掌。

-
- (1) New Directions for Commonwealth Fisheries Management in the 1990s, Commonwealth of Australia, 1989, pp. 4-43.
- (2) 漁獲可能量を漁業者又は漁船ごとに割り当て、割当量を超える漁獲を禁止することによって漁獲可能量の管理を行う個別割当 (Individual Quota: IQ)方式のうち、漁業者又は漁船ごとの割当量に譲渡性を付与し、当該割当量を他の漁業者に自由に譲渡又は貸付けができる。
- (3) 公海における漁業資源の保存と利用を図るために定められる、海域毎の年間漁獲可能量。UNCLOS は、排他的経済水域における資源に対する沿岸国の主権的権利を認めると同時に、生物資源の保存と最適利用を図ることを義務付けた (第 56 条、61 条、62 条)。また、同条約では、公海における漁獲の自由 (公海自由の原則) を確認しながらも、公海における生物資源の保存のために必要とされる措置につき、関係国と協力することを義務付け、最大持続生産量(maximum sustainable yield: MSY)を実現することのできる水準に資源量を維持するための保存措置をとることとしており (第 116 条、119 条)、それを基に地域的漁業管理機関において年間漁獲許容量が決定されている。これら最大持続生産量とそれに基づく漁獲許容量を基に、各関係国に対する配分が決定される。排他的経済水域については、沿岸国による漁獲量を差し引いた余剰分が配分対象となる。
- (4) オーストラリアの漁業高を推定。州管理漁業の生産額 (Rg) 及び養殖業の生産額 (Ra) を各州に、そして連邦管理漁業の生産額 (Rc) を主たる 10 魚種にし分類して、3 つのケースの回帰式を算出。その結果、有意水準 5% で州管理漁業の生産額の p 値 (ヴィクトリア州: 0.013、南オーストラリア州: 0.027、西オーストラリア州: 0.221) 及び養殖業の生産額の p 値 (ヴィクトリア州: 0.020、南オーストラリア州: 0.028) となり、「Rg 及び Ra の係数は 0 である」という帰無仮説は棄却され、有意は説明変数であることが推定。また Rg、Ra 及び Rc の補正 R² の値は、それぞれ 0.954、0.972 及び 0.864 であり、Rc の相関性が低いことが判明。Department of Agriculture and Water Resources, Australian fisheries and aquaculture statistics 2015 - Historical production (annual for to 2004-05 to 2014-15), Commonwealth of Australia. からデータ収集。
- (5) Department of Agriculture and Water Resources, Australian fisheries and aquaculture statistics 2017, Commonwealth of Australia, September 2017, p. 40.
- (6) Le Gall B and Cox A, “An economic analysis of illegal, unreported and unregulated (IUU) fishing: key drivers and possible solutions,” Marine Policy 2006 no. 6 (2006), pp. 689-95.
- (7) BAKAMLA trapped in overlapping agencies, <http://www.thejakartapost.com/news/2015/02/03/BAKAMLA-trapped-overlapping-agencies.html>, last visited December 26, 2017.
- (8) Department of Agriculture and Water Resources, Fishery status reports 2017, Commonwealth of Australia, p. 472.
- (9) 公海あるいは公海と排他的経済水域にまたがる海域を回遊する生物資源の利用 (漁獲) とその管理・保存の実現を図るために、特定海域を対象として、複数の利害関係国によって設立された国際的な管理機関。漁船の大型化と漁業活動への新規参入の増加に伴う漁獲能力の増大により、漁業資源の枯渇が懸念されるに至ったことから、UNCLOS により、関係国は地域的な国際機関を設置し、漁業資源の保存・管理を図るために協力することが義務付けられた (UNCLOS 第 63 条、64 条、117~119 条、及び国連公海漁業実施協定第 9 条)。現在、南極海洋生物資源保存委員会 (CCAMLR)、大西洋マグロ類保存国際委員会 (ICCAT)、北西大西洋漁業機関(NAFO)、北東大西洋漁業委員会 (NEAFC)、インド洋マグロ委員会 (IOTC)、みなみまぐろ保存委員会 (CCSBT)、全熱帯マグロ委員会 (IATTC) 等がある。
- (10) 石油流出事故の概要は、Australian Maritime Safety Authority, “Major historical incidents” による。
- (11) Australian Transport Safety Bureau, Report No. 162 Navigation (Marine Casualty) Regulations investigation into the grounding of the Malaysian flag container ship Bunga Teratai Satu, May 2000, p. 31.
- (12) “Spying Oil Spills from Space-AMSA”, May 21, 2013, <http://www.maritime-executive.com/article/Spying-Oil-Spills-from-Space-AMSA-2013-05-21>, last visited December 26, 2017.
- (13) 29,548 総トン未満のタンカーからの油濁事故について、油濁民事責任条約に関する 1992

- 年の CLC に定められた責任限度額の金銭的影響を調整することを目的に、同議定書に基づいて設立された基金（1992 CLC Fund）に対し、船主が支払いを行う。
- (14) 29,548 総トン超のタンカーが引き起こした油濁損害に関し、2003 年追加基金議定書に基づいて賠償を行った 2003 年追加基金（2003 Supplementary Fund）に対し、その賠償額の 50% を船主が支払う。
- (15) 洋上で石油・ガスを生産し、生産した原油を設備内のタンクに貯蔵して、直接輸送タンカーへの積出を行う設備。
- (16) 生産設備（固定式の生産設備、TLP のような貯蔵設備を持たない浮体式の生産設備、あるいは陸上の生産設備）で生産された原油を受け入れて設備内のタンクに貯蔵し、輸送タンカーへ積出を行う設備。
- (17) 並河良一『資源エネルギー政策をめぐる日豪関係』（日本経済評論社、2013 年 3 月）、25 頁。
- (18) 同上、27 頁。
- (19) Australian Maritime Safety Authority, Response to the Montara Wellhead Platform Incident, Incident Analysis Team, March 31, 2010, pp. 1-9.
- (20) Operations Protocol between Department of mines and Petroleum and Department of State Development on Co-operative Working Arrangements in Environmental Management of State Agreement Projects, February 3, 2015.
- (21) Use of Pilotage Services in the Torres Strait and Great Barrier Reef, IMO Resolution A.619(15), November 19, 1987.
- (22) Australian Maritime Safety Authority, “Great Barrier Reef and Torres Strait Vessel Traffic Service (REEFVTS),” <https://www.amsa.gov.au/navigation/services/gbr-and-torres-strait-vts/>, last visited December 26, 2017.
- (23) IMO Resolution MEPC.133(53), July 22, 2005, para, 3.
- (24) 2002 年 12 月 12 日に採択された締約会議決議の原文及び仮訳については、国土交通省海事局・監修『2002 年海上人命安全条約』海文堂 2003.11, pp.876-903 を参照。
- (25) 「第 5 回海上人命安全条約（SOLAS）締約国政府会議の結果について（平成 14 年 12 月 16 日）」, http://www.mlit.go.jp/kisha/kisha02/10/101216_2_.html, last visited December 26, 2017.
- (26) 異議通告期間の後、締約国による批准を必要とせず、半年で自動的に発効する方式。
- (27) 船舶はいずれかの国に登録することとされており、航行に際してはその登録国の旗を掲げることとされている（UNCLOS 第 91 条、92 条）。国家は自国に登録された船舶に対しては、航行上の安全性や、油濁防止など環境保護のための規制などを及ぼす。通常、船舶の運航を行う者（自然人、企業）と密接な関連性を持つ国に登録されるが、一部の国（パナマ、リベリア、ケイマン諸島など）が船舶の登録に伴う登録税などによる収入を期待し、船舶に対する規制を緩やかとしたことから、それらの国に多くの船舶が実質的な規制を受けずに登録されることとなった。こうした国は、実際には、登録船舶に対する規制を及ぼすことができず、航行上の安全基準などを確保することが難しい。船舶に対する規制は旗国主義に基づき、登録国に排他的に委ねられていることから、大きな問題を生じさせている。そのため、近年では、旗国主義の制限や、登録と旗国を分離するなどの動きも見られるようになっている。
- (28) 海上安全・海洋環境保全に関する条約などの基準を満たさない老朽・整備不良船舶。
- (29) Section 246 : AMSA は次の措置を取る権限を有する。①同国諸港又は EEZ への船舶の入港を拒否すること、②同国諸港又は EEZ に入港・入域、あるいはそこから出港・出域しようとする船舶に特別な条件を課すこと。
- (30) ①3 か月の入港禁止：PSC での不具合指摘により拘束され、その後必要な是正措置を取ることを条件に解放されたものの、是正されずにオーストラリアに再度寄港する場合、又は 2 年間で 3 度拘束された場合、②12 か月の入港禁止：過去に入港禁止措置を受け、同措置解除後 2 年以内に再度 PSC の不具合により拘束された場合、③24 か月の入港禁止：過去に二度入港禁止措置を受け、同措置解除後 2 年以内に再度 PSC の不具合により拘束された場合。なお、船舶運航等の全体の状況により上記入港禁止期間が延長される場合もある。
- (31) Australian Maritime Safety Authority, Port State Control Report 2015, Commonwealth of Australia, p. 23.
- (32) Ibid., p. 31.
- (33) “Resolution on the CCSBT Vessel Monitoring System (VMS),” Commission for the

Conservation of Southern Bluefin Tuna at Twenty-Fourth Annual Meeting, October 12, 2017.

- (34) 以下の分析については、S. Bridgwood and J. McDonald, A likelihood analysis of the introduction of marine pests to Western Australian ports via commercial vessels, Government of Western Australia, pp. 58-64.を参照。
- (35) ホヤの1種であり、他の西オーストラリア港湾（ブルーム、ダンピア、ジェラルトン、パース）でも繁殖している。Didemnum perlucidum(Colonial Sea Squirt), Department of Fisheries, Western Australia, http://www.fish.wa.gov.au/Documents/biosecurity/didemnum_perlucidum_map.pdf.
- (36) Ibid., p. 65.
- (37) 食用の貝類が毒化（麻痺性貝毒）する原因プランクトン。ml 当たり数細胞レベルの低密度な状態で二枚貝類を毒化させる。毒化した貝を人間が食べると、手足のしびれ、めまいがおこり、まれに死に至ることがある。
- (38) 浅川晃広『豪州移民政策論』（中央公論事業出版、2006年11月）、36-57頁。
- (39) Janet Phillips and Harriet, “Boat arrivals in Australia since 1976,” Parliament of Australia Department of Parliamentary Services, July 23, 2013, p. 23.
- (40) “\$124 million boost for the fight against illegal immigration”, Joint Press Conference, The Hon John Howard MP, and the Hon Philip Ruddock MP, 27 June 1999.
- (41) Border Protection Legislation Amendment Act 1999, No. 160, 1999.
- (42) Migration Amendment (Excision from Migration Zone) Act 2001(No. 127, 2001), subsection 5(1).
- (43) “Offshore processing arrangement”, Fact Sheet 76, DIMIA, October 14, 2002.
- (44) 脅威対象は、不法越境、海上テロリズム、海賊・海上武装強盗、感染症流入の危険、海洋保護区の不法活動、不法な海洋資源開発（不法漁業を含む）、海洋汚染、密輸出入である。“Operation Resolute,” Australian Department of Defence, <http://www.defence.gov.au/Operations/BorderProtection/>, last visited May 3, 2017.
- (45) Derek Woolner, “Policing our ocean domain: Establishing an Australian coast guard,” ASPI Strategic Insights (No.41, 2008), pp. 9-10.
- (46) *WA news*, April 10, 2013, <http://www.abc.net.au/news/2013-04-10/geraldton-asylum-seekers-to-be-sent-to-christmas-island/4619574>, last visited July 4, 2017.
- (47) Elibritt Karlsen, and Janet Phillips, “Developments in Australian refugee law and policy (2012 to August 2013),” Australian Parliament library, September 25, 2014, p. 7.
- (48) “Australia joins Heads of Asian Coast Guard Agencies Meeting (HACGAM) ,” Australian Borden Force Newsroom, May 20, 2015, <http://newsroom.border.gov.au/channels/International-engagement/releases/australia-joins-heads-of-asian-coast-guard-agencies-meeting-hacgam>, last visited February 18, 2018.
- (49) 連携機関は次のとおり。弁護士事務局（Attorney-General’s Department）、オーストラリア南極部（Australian Antarctic Division）、オーストラリア通信メディア局（Australian Communications and Media Authority）、オーストラリア犯罪委員会（Australian Crime Commission）、オーストラリア連邦警察（Australian Federal Police）、オーストラリア漁業管理局（Australian Fisheries Management Authority）、オーストラリア海上安全局（Australian Maritime Safety Authority）、オーストラリア安全保障情報機関（Australian Security Intelligence Organisation）、オーストラリア取引報告・分析センター（Australian Transaction Reports and Analysis Centre）、農業省（Department of Agriculture）、国防省（Department of Defence）、外交・通商省（Department of Foreign Affairs and Trade）、産業・科学省（Department of Industry and Science）、インフラ・地域開発省（Department of Infrastructure and Regional Development）、国土交通省交通安全局（Department of Infrastructure and Transport, Office of Transport Security）、内閣官房（Department of the Prime Minister and Cabinet）、環境省（Department of Environment）、グレート・バリア・リーフ海洋公園局（Great Barrier Reef Marine Park Authority.）。

第4章 西オーストラリア州の海洋政策の課題

これまでの考察で、オーストラリアが海洋をめぐる情勢の変化を受けて、外洋から沿岸に至るまで様々な規制を設けることによって、海洋管轄権を行使してきたことが明らかになった。本章では、今後オーストラリアによる戦略的な海洋利用の増大が見込まれる海域に注目して、海洋保全の実態を把握して課題を明らかにする。

第1節 エネルギー資源の輸送による海洋利用の増大

1990年、GBRはPSSAに指定されたが、2005年にはトレス海にまで拡大された。特別海域（Special Areas）は、MARPOL及び附属書に基づいて設置されている。そのため、海洋学上及び生態学上の条件ならびに船舶交通の特殊性により、油（附属書I）、有害液体物質（附属書II）、廃物（附属書V）に起因する海洋汚染の防止のため、特別な強制措置が求められる。他方、PSSAは、IMO決議により採択された指針に基づくため、法的拘束力は及ばない。しかしオーストラリアは、海運活動が海洋環境に与える影響として、航行に伴う排出、事故又は故意による汚染、海洋の生息地又は生物に対する物理的損害を挙げしており、航路指定制度、航行通報制度、排出規制制度などの制度を作り、その違反に対しては厳罰をもって対処している。

2016年の海上交通量の頻度は、概ね南西部及び南東部の沿岸に集中しており、GBRでは頻度も低く、定期航路に沿って海上交通が伸びている。東部海域は制度化の下で、航行に対する一定の規制力が働いている証左である（図7）。他方東インド洋では、欧州、南アジア、アフリカを結ぶ海洋シルクロードとして、膨大な貿易物資がオーストラリアを経由しており、インド、中国、日本、インドネシアそして米国が、戦略的な利害を共有している。総輸入額を見れば、各国別の輸入額よりもインド洋を経由した額が超越している。つまり、インド洋を経由して膨大なエネルギーがオーストラリアに流れ込んでいる（図8）。

また総輸出額を見れば、インド洋を経由せずに東・北東アジア、つまり中国や日本に向けた海上輸送量が増大している（図9）。オーストラリアは化石燃料やウラン資源などのエネルギーを豊富に産し、生産した総エネルギー資源の約70%を輸出しており、輸入量の約10倍超である。中でもWA州の海上輸出量は増加の一途をたどっている（図10）。取扱貨物量の多いポートヘッドランド（Port Hedland）港とダンピア港は、主として鉄鉱石の輸出を行っている。この2港で国内の鉄鉱石輸出量の約94%を取り扱っている⁽¹⁾。

「2015年エネルギー白書」には、価格競争力、生産力及び投資力がエネルギー政策の主要課題として示されており、2030年までに生産力を40%向上させる目標が掲げられている。また2014年、オーストラリア資源エネルギー経済局は、商業用の石油推定埋蔵量は約37PJ⁽²⁾（原油8PJ、コンデンセート⁽³⁾16PJ、LPG6PJ）であると報告している。そこで埋蔵地域について着目すると、オーストラリアの内陸油田の石油埋蔵量は全体の約5%しかない。他方ヴィクトリア州及び北部準州のほか、西オーストラリア州沖合に、国家の石油開発が集中しており、原油（約75%）、コンデンセート（約95%）、LPG（約87%）が埋

蔵されている⁽⁴⁾。

ヴィクトリア州南部のギップスランド（Gippsland）盆地も依然として石油生産の重要なエリアとして残っている。1980年代以降は当該エリアの石油生産量が減少しているが、2015年は石油生産量合計の約20%を占めている。しかし、2015年におけるWA州沖の天然ガス生産量の国内シェアは約60%で最大である。その主力は、カナーヴォン（Carnarvon）海盆、ボナパルト（Bonaparte）海盆及びブラウズ（Browse）海盆であり、それらを含む海域からは2015年の同国の石油（原油＋コンデンセート＋LNG）生産量合計の約70%が産出されている。コンデンセート田を中心とする過去10年間における掘削活動の急増後、これらの海盆内でいくつかの重要な発見があり石油生産が開始されている。

ここ数年のコンデンセートの生産量は平均およそ14万BPD（barrel per day）である。今後、コンデンセートの増産はオーストラリアの石油生産量全体を押し上げると期待されている。ブラウズ（Browse）海盆の東部に位置するクルックス（Crux）ガス田は、コンデンセート生産を約3.6万BPD増強する。2018年までに、ゴルゴン（Gorgon）やホイートストーン（Wheatstone）及びイクシス（Ichthys）のようなガス田がコンデンセート生産量を増やすと期待されている。イクシスガス田のコンデンセート生産量は2020年までにピーク（10万BPD）に達すると見られ、これらの新しい複数のLNGプロジェクトは2020年までにコンデンセート生産量を合わせて20万BPD増やすと見積もられている。一方、世界最大の天然ガス液化プロジェクトの1つであるオーストラリアの北西部大陸棚（North West Shelf）におけるプロジェクトは、オーストラリアの軽質油とLPG及びコンデンセート生産の重要な資源となっている。オーストラリアの石油と天然ガスの探査開発は国際石油企業数社⁽⁵⁾が独占しているが、最大の石油生産量を誇るシェブロンが、2013年に9.6万BPDの石油を生産している。

つまりオーストラリアの石油生産地域の大半は、東部製油所（4か所）から離れた北西部沿岸に集中しているのである。しかしオーストラリアは原油を一方向的に輸出してわけではない。WA州の石油精製所は南西部に1か所（クウィナーナ）しかないため、石油製品を輸入している。そのため自国産の原油とコンデンセートの大部分は、アジア諸国の製油所へ輸出されている。2013年、オーストラリアは主にシンガポール・韓国・中国・日本・タイ・マレーシア向けに合計22万BPDの原油とコンデンセートを輸出した。近年、西側沖合の海洋資源開発区（約20か所）が増加し、将来的な海上輸送も活発化することが見込まれている。つまり、将来的にはインド洋からオーストラリアの東西主要港に向けて資源の往来が増加していくのである。必然的に政府と州が取り組むNRSMPAの海洋保全への懸念が浮かび上がる。次節からWA州の海洋利用と海洋保全を検証する。

第2節 西オーストラリア海域のゾーニングと漁業管理

第1項 海洋保護区

西部沿岸は、北方のキンバリー地域からパースまで海岸線が約 3,000km 以上延びている。その沿岸には、世界で最も多様な海草藻（約 20,000 km²）、マングローブ林（約 2,500 km²）、世界最大の裾礁⁽⁶⁾（ニンガルー環礁は約 290km にわたる）、そして世界の最南端にある多様性サンゴ礁（Abrolhos 諸島、南緯 28 度、122 島から成る）が覆っている。そしてその沖合には、「北西方面海洋ネットワーク（Morth-west Network）」の連邦海洋保護区が 13 か所設定されている（図 1 1）。その海域の殆どは IUCN 保護地域管理カテゴリー I a もしくは II b に分類されており、環境保護の対象海域とあってよい。

沿岸域では、WA 州が MPA を 5 つに区分して、その中における活動に条件を付与している（表 6）。その北西方面海洋ネットワークの特徴は、その MPA と海洋資源開発区域が隣接していることである。具体的には、カナーヴォン海盆に 1 つのプロジェクト、エクスマス北方に 5 つのプロジェクト、ダンピア北方に 2 つのプロジェクト、バロー島近海に 2 つのプロジェクト、そして東ティモール南方に 1 つのプロジェクト（ラミナリア・コラリナ：Laminaria-Corallina Fields）鉱区などである。開発という自然破壊を及ぼしかねない作用を遮断することが課題となる。

特にバロー島プロジェクトは、海洋のみならず陸地の生態系との共存が求められる。その意味でもっとも海洋環境保全が困難であり、WA 州の環境保全政策の目玉と言える。その象徴として、2016 年 4 月、ターンブル（Malcolm Bligh Turnbull）首相がバロー島を訪問した際に、「ゴーゴンプロジェクトは、まさにオーストラリアの偉大な事業である。オーストラリアがよりクリーンでグリーンな環境へ移行している今、天然ガスは極めて重要な要素となる」と述べて⁽⁷⁾、環境保全と資源開発の両立を強調した。また、ティモール・ギャップの東側に、グレイター・サンライズ鉱区があるが、海洋保全以前に東ティモールとの開発の行方が不透明である。MPA に設定されていないこの海域の優先課題は、東ティモールとの協調を前提に進めることにあり、連邦政府の政策に係わっている。

海岸線に沿った WA 州による沿岸の海洋管理の実態は、北からキンバリー、エイティ・マイル・ビーチ、ニンガロー及びシャーク湾を海洋利用区分から把握することができる。その特徴は次のとおりである⁽⁸⁾。

（1）キンバリー海洋公園

- ・商業漁業は、一般利用区で開放される。
- ・人工構造物（防波堤、岸壁など）の建設は許可制である。
- ・通常航行及び上空飛行に規制はない。
- ・レクリエーション、遊漁は自然保護区でさえほぼ許可される。

（2）エイティ・マイル・ビーチ海洋公園

- ・商業漁業は、一般利用区で開放されるが、特別目的区では先住民アボリジナルとの調

整の上で開放される。

- ・海洋資源開発は禁止、ただし一般利用区では許可制となっている。
- ・錨泊は許可される。
- ・レクリエーションは、自然保護区以外で許可される。

(3) ニンガロー海洋公園

- ・商業漁業は禁止、一般利用区では一部許可される。
- ・海洋資源開発は禁止、ただし一般利用区では許可制となっている。
- ・海洋廃棄、人工構造物（停泊施設など）の建設は許可制である。
- ・レクリエーションは許可されるが、採取は禁止される。

(4) シャーク湾

- ・商業漁業は禁止、一般利用区では一部許可される。
- ・海洋資源開発は禁止、ただし一般利用区では許可制となっている。
- ・人工構造物（停泊施設など）の建設は許可制である。
- ・レクリエーション及び遊漁は、自然保護区以外ではほぼ許可される。

このように WA 州は、各地域の伝統、居住、地理的特性及び気象などを考慮して、海洋保全を推進しており、決して画一的に海洋を管理しているわけではない。共通することは、海洋資源が賦存される公園内でも開発は許可制となっており、決して掘削活動が排除されているわけではないことである。また MPA の一般利用区では、商業漁業が一部許可されているとはいえ、不法漁業への対応が求められるなど複雑な課題に直面する。

第2項 漁業管理

西オーストラリア海域の沖合漁業（3種）を、連邦政府が管理している。ここでは漁業状況報告 2017 によって、WA 州が管理する沿岸漁業と比較する。

1 北西部大陸棚のトロール漁（North West Slope Trawl Fishery）

ノースウェスト岬北方からアシュモア礁に伸びる海域（水深 200m 以深）が、冷凍用水産品となるスピャンピ（*Scampi*）の漁区である。他の魚種を異なり、頻繁な漁業活動が行われているわけではない。5社が漁業ライセンスを許可されているが、年間約 50 トン余りを数隻の漁船で漁獲するにすぎない。漁獲については Input-Output 管理がされているが、TAC は設定されていない。この海域は海底資源開発区や覚書区域が含まれており、漁業管理区というよりも海洋保護区に近い。

2 西方深海トロール漁業（Western Deepwater Trawl Fishery）

North West Slope Trawl Fishery 以外の西方海域（水深 200m 以深）が、ウチワエビ（*Deepwater bugs*）及びハマダイ（*Ruby snapper*）の漁区である。2000 年代前半、両魚種とも最高 80 トン以上漁獲されたが、近年は漁獲されていない。

3 西方カジキ・マグロ漁業 (Western Tuna and Billfish Fishery)

パースを中心とする南西海域が、マカジキ (*Striped marlin*)、メカジキ (*Swordfish*)、ビンナガマグロ (*Albacore*)、メバチ (*Bigeye tuna*) 及びキハダ (*Yellow tuna*) の漁区である。2000 年以降、オーストラリアはマカジキ (*Striped marlin*) を漁獲していない。1975 年以降の東インド洋で乱獲されて、漁獲量が減った 1990 年から西インド洋の乱獲が顕著になった。結果として資源量は、漁獲されていなかった 1950 年の値の約 25% にすぎない。また漁獲死亡係数は 1.09 倍となっており⁽⁹⁾、インド洋全体でみれば生態系の回復には時間を要する。漁獲はないものの、オーストラリアは、2009 年頃からビンナガマグロ以外の魚種すべてに TAC を課しているが、極度に漁獲量が少ない。

4 沿岸漁業

上記の沖合漁業に比べて、沿岸の養殖産業は成長を続けている。オーストラリアにおける養殖の歴史は数千年前まで遡る。オーストラリアの養殖産業は世界と比較すると小さいものの、現在、成長を続けている分野である。養殖業は地域経済に多様性をもたらすとともに、他産業における新たな需要を呼び起こしている。養殖業は、天然物を扱う漁業では対応しきれない世界の水産物に対する需要の増加を反映し、毎年成長を続けている。養殖総生産額は約 2 億 4,700 万豪ドル (1991 年度)、約 7 億 700 万豪ドル (2000 年度)、そして約 11 億 8,600 万豪ドル (2014 年度) へと増加している。2014 年度の数値はオーストラリアの年間漁業生産量の約 18%～約 48% に飛躍的に増加しており、水産総生産額の約 43% を占めている。この成長は主にタスマニア州のサケ養殖 (全養殖生産額の約 53%) の成長によるものであり、続いて南オーストラリア州のミナミマグロ養殖 (全養殖生産額の約 12%)、WA 州の真珠養殖 (全養殖生産額の約 6%) となっている⁽¹⁰⁾。

本来 OCS が連邦政府の漁業管理に州を適合させようとするならば、漁獲過剰を生み出すことはない。WA 州の生産額のうち、ロックロブスター (*Rock lobster*) が約 65% を占める。その生産額が近年上昇しているからといって、漁獲量も増加しているということにはならない。漁獲量と生産額の相関関係に有意差は認められず ($R^2 < 0.25$)、漁獲量の移動を追うと約 6 千トンが上限となる傾向を示している (図 1 2)。

つまり WA 州の魚類、甲殻類、二枚貝の漁獲は限界に近づいている。水産資源の漁獲は年々減少して、WA 州の漁獲量は 2014 年度には約 20 キロトンになった。これは基本的にすべての水産業において持続可能なレベルを保つため漁獲制限を設け厳しい管理を行っているためである。他の海域でも、資源回復のための漁獲手法がとられているが、天然のミナミマグロ、サメ科の資源の回復は時間を要する。オーストラリア漁業の将来は養殖業の成長と、小規模ながらも可能性のある深海魚を対象とした漁業の成長にかかっている。今後、オーストラリア北西沿岸沖では、漁獲量が制限される可能性がある。ほぼすべての漁業でライセンスによるアクセス制限を行っているが、ライセンスは通常自由に売買できる。これによりライセンスの価値が上昇し、新規参入者の経済的参入障壁となっている。結果

的に厳しい経営管理によって、殆どの漁業者は収益性の高い漁業を実現している。生態学的に持続可能な開発を前提とした漁業の管理、継続とその改良はオーストラリア漁業の大きな目標である。オーストラリアの食生活において、魚に依存することはなくとも、現に漁業の過剰を招いている。今後も、漁業従事者数を減らしアクセス権を最小限に抑え目標を十分に達成させることが継続した課題となっている。

また州管理が連邦管理と大きく異なる点は、管轄権内では海洋利用が多様であることである。沿岸の海洋保護区増加など、レクリエーション区域としての資源割当、海洋生物の多様性問題など、漁業に対する圧力も強くなっている。さらに外洋と異なり、共存するレクリエーションだけでなく、海上交通の輻輳や港湾汚染といった課題もある。

第3節 海洋資源開発と環境保全

WA州が取組む海洋保全政策の基本は、連邦政府が管轄するCMRの柱となるゾーニングによる海域の使用区分である。WA州が管轄する沿岸付近は、漁業管理、海洋利用、海上不法活動などの問題が交錯していることがわかった。そこでWA州の環境保護区に指定されている離島バロー島（Barrow Island）に焦点をあてて、連邦政府、WA州及び開発企業が取り組む環境保全政策を考察し、その課題を明らかにする。

第1項 バロー島の歴史と生態系

バロー島及びその周辺海域では石油・天然ガスの開発活動が活発化している。その外域には、2013年12月環境・エネルギー省が、CMRの中の北西連邦海洋保護ネットワーク（North-west Commonwealth Marine Reserves Network）の一部として、モンテベロ連邦海洋保護区（Montebello Commonwealth Marine Reserve）を設定して管理している。他方バロー島は、1908年からWA州が自然保護対象としてきた。しかも2004年12月、WA州は「モンテベロ諸島／バロー島海洋保全リザーブ（MBIMCR）」⁽¹¹⁾を指定して、2007年4月にその管理計画55号（Management Plan No. 55）を策定した。また島の陸域は、バロー群自然リザーブ管理計画82（Barrow group nature reserves management plan 82、以後「MP82」という。）に基づいて管理されている。しかし海洋に囲まれた離島では、人間の往来や活動が活発化すれば、自然環境への影響が島内だけでなく海洋にも及びかねないことから、生態系の持続性への懸念が湧出する。

バロー島は西オーストラリア本土から約56km離れた離島であり、オーストラリアの重要な油田地域に包まれている。1967年から油田開発が行われており、従業員（約100人）が一時的に居住するが、定住者はいない。先住民は、本土と島がつながっていた約8,000年前には、今のバロー島の領域に居住していたと言われている。

遅くとも15世紀にはヨーロッパの海外進出はバロー島に及んでいる。1622年、イギリスの東インド会社の商船トライアル（Trial）がバロー島に難破したことが、1628年にオランダの東インド会社の海図でわかっている。1801年、フランスのニコラス・ボーダン

(Nicolas Baudin) はオーストラリアの西部から南部の沿岸調査を実施した。1803年、ポードンが帰国する途上でバロー島に上陸したことが、島(例えば Poivre 岬、Flacourt 湾及び Dupuy 岬)に残された記念碑からわかるが、島内を調査した形跡はない。他方すでに占領支配していた英国が、バロー島の自然環境を調査した。1818年、フィリップ・パーカー・キング(Phillip Parker King)大尉は⁽¹²⁾、オーストラリア北西部の調査中にバロー島に上陸しており、1840年までには、島内の動植物相が観察されている。

1800年代中後期になると、鯨漁や真珠貝産業が始まり、1860年代以後、バロー島に活動拠点が置かれた。アボリジナルの真珠採取業者が滞在した形跡が示すように、島南部は真珠採取の拠点になっていたようである。またバロー島は、アボリジナル社会の麻疹や性病の感染者の隔離地としても利用された。1870年代に入ると、バロー島ではカメ漁が始まり甲羅や油を採取するなどの生活が営まれたようであるが、1973年には途絶えている。その理由として、水の不足と本土との隔離が起因していると考えられている。1900年に、自然研究学者タニー(J.T. Tunney)の鳥や生物の収集記録が関心を呼び、1908年バロー島は植物相保護のため、WA州の公共保護区に指定された。そして1910年、WA州は、これを分類クラスA(厳正保護)の環境保護区⁽¹³⁾に認定した。その後、バロー島への上陸目的は、主にその動植物相の科学的な調査だった。

バロー島は多様性に富んだ生態系に恵まれており、カンガルーやイワワラビー、バンディクートやフサオネズミカンガルーなど多様な野生生物が生息している。そのうち24種はバロー島の固有種である。バロー島は、オーストラリア本土でも珍しいウサギ、マウスなどの哺乳動物(13種)が生息するほか、アシナシトカゲ、ヘビ、ヤモリ、スキルクを代表とする爬虫類(43種)も独特の生態系を形成している。そればかりではなく、沿岸にはアオウミガメ(*Chelonia mydas*)とヒラタウミガメ(*Natator depressus*)が、また希少な鳥類種のみソサザイが生息している。その多様性の要因は、野生生物(特に哺乳類)の生息空間が本土から隔離されており、熱帯気候の変動が影響を与えていると考えられている。さらに島の自然環境は、起伏ある石灰岩で形成されており、海岸は砂浜と岩岸(低い崖、砂丘、塩類平原と礁)で海洋に囲まれており、この島嶼特有の海洋環境が外来種の海からの侵入を阻止している。現在バロー島には動植物が約2,800種生息するが、無脊椎動物が2,200種占める。他方、同海洋リザーブには動植物が約9,000種生息する。

第2項 海洋資源開発と生態系維持

第二次大戦後、バロー島において石油開発が着手された。1952年、西オーストラリア石油(West Australian Petroleum Pty Ltd)は石油開発の探査を許可されて、1954年に地質調査を開始した。原油が発見されたのは1964年である。イギリスの核実験の影響もあり、島への上陸は野生生物の調査に限定されていた。

バロー島の石油開発は、2000年まで西オーストラリア石油によって、その後シェブロン(Chevron Corporation)によって進められた。1964年以降、3億1,800万バレル以上の

原油が生産されている。同社は独自に検疫検査をして、バロー島の生態系維持に努めた。この当時、WA 州に島嶼の自然を管理する機能はなかったのである。1962 年からロンドン自然史博物館（Natural History Museum）がオーストラリアの鳥類生態調査を実施したが、その対象にはバロー島が含まれていた。注目すべき点は、その調査に参加していた自然科学者バター（Harry Butler）博士が、バロー島の自然を保護するために、シェブロンに対して自然保護の行動規範を普及させる機能的役割を演じたことである。

島嶼の自然を脅かしかねない資源開発が推進されている理由は、第 2 章で分析したとおり、エネルギー戦略が挙げられる。中でも、バロー島の北西部海域における「ゴーゴン合弁事業（GJV）」は⁽¹⁴⁾、年間最大 1,500 万トンの LNG 生産量を生んで、オーストラリアに史上最大の戦略的利益（約 540 億豪ドル）をもたらすと見込まれている⁽¹⁵⁾。しかも、LNG は海外に供給されるだけでなく、約 300TJ/日の国内供給送油管を通して、本土への供給も目指している。原料ガスはゴーゴン及びジャンツガス田から海底送油管（2 本）を經由して、バロー島の液化プラントまで輸送された後に液化され、海上輸送もしくは海底送油管（1 本）に分派される。

オーストラリアは、GBR における石油試掘の認可（1970 年）にあたり、石油開発を排除して海洋環境保護を優先させた。対照的に、バロー島の周辺海域における資源開発は活発化してきている。もちろんオーストラリアが、手放しで開発を受入れているわけではない。GJV に先駆けて 2003 年 2 月、WA 州は GJV に対して、バロー島の生物多様性に関する詳細なデータを提示させた上で、敷設設備が環境基準を満たしているのかを審査している。今バロー島では、かつての環境保護から環境保全を目的とした対策がとられている。

第 3 項 海洋利用と海洋保全

1 バロー島の州管理

バロー島陸岸 3 海里までの周辺海域は WA 州の管轄によって、MBIMCR に指定されている。他方、その 3 海里から 200 海里までは、連邦政府が管轄している。2013 年 12 月、連邦政府は「バロー島海洋管理区域（Barrow Island Marine Management Area）」の北方に隣接する海域を、モンテベロ連邦海洋保護区に指定した。

ここで、MBIMCR とモンテベロ連邦海洋保護区の関係性を明らかにする。オーストラリアは EPBCA に基づき、海洋管理計画の策定と諸活動の規制を基本的手法としつつ、多様性の保全に着手した。2004 年、連邦政府は「オーストラリアの海洋政策」を見直して、2005 年には海洋の生態系管理の実施を焦点にした。その結果、旧環境省が科学者やステークホルダーを交えて、MPA の設置を中心とした生態系に基づいた管理の実現を目指すことになり、MBPs による生態系の管理が開始された。MBPs は、連邦海域の各海域の保護価値を明らかにし、生物多様性保全に向けた目標や地域特有の優先項目の策定などを行うことを目的とした。モンテベロ連邦海洋保護区は、IUCN 保護地域管理カテゴリー VI に分類されており、特定資源の持続可能な利用を許容する管理地域に指定されている。

他方、その内側となる MBIMCR を管轄する WA 州は、「海洋の動物、生息地及び水質を保全することを前提にして、自然環境的な価値を維持しつつ、公共的な環境、経済及び社会の価値に資するように、商業活動あるいはレクリエーション活動を支援すること」を管理目標にしている。その目標は近年の海洋戦略にも強調されている。2016 年 6 月、WA 州は「海洋科学イニシアティブ計画－実行戦略（Blueprint for Marine Science Initiative－Implementation Strategy）2016-2018 年」を発表した。その中で、海洋環境の生態学的価値を持続しつつ、商業及びレクリエーションなどの海洋活動が発展すること、また WA 州の海洋環境の持続可能な開発に対して業界やコミュニティが信頼を高めることが記されている。またこの構想は、エンドユーザー主導の海洋科学への戦略的アプローチであり、州沿岸の産業、コミュニティ、政府の活動を支持することが強調されている。つまり、MBIMCR は複数の目的で管理されており、海洋利用を抑制するものではない。

MBIMCR の環境は、環礁、海峡、海岸及び崖を含んだ複雑な海底と島嶼の地形に包まれており、多くの生物が、堆積物と水質の恩恵で生息している。陸域から見ると、岩が多い岸、潮間環礁帯、低潮時の軟泥な海底面、そして底面から下位潮の珊瑚礁、海草群が、無脊椎動物や魚類などの生息地を形成している。さらに沖合に向かって、マングローブ植物が繁殖しており世界的にも貴重とされる。カメや海鳥は砂浜に、ザトウクジラは MBIMCR 全域を、そしてジュゴンも浅海域を生殖地としている。「西オーストラリア環境保護省（DEC）」⁽¹⁶⁾は 10 か年の管理計画に基づいて、この MBIMCR における海洋保全の施策を取る。2004 年 12 月、北西オーストラリア端ノースウェスト岬から臨む海域にわたり、MBIMCR が領海内に設定されたが、バロー島海洋管理区域（約 114,700ha）・海洋公園（約 4,200ha）、及びモンテベロ諸島海洋公園（約 58,300ha）を対象としている。具体的に WA 州は活動目的に応じて、MBIMCR を区分している（表 7）。

生息海域といえども海洋利用が全く許可されないわけでもなく、一般海域といえどもすべての商業漁業、レクリエーションなどが許可されているわけでもない。MBIMCR は持続可能な利用を許容していることから、IUCN 保護地域管理カテゴリー VI に当てはめることができる。その細部を以下に示す（図 1 3）。

2 モンテベロ諸島海洋公園の取組み

この公園は、禁漁区域 2 か所（面積約 49%）、レクリエーション区 2 か所（面積約 2%）、特別目的区（海底保護）1 か所（面積約 2%）、及び特別目的区（真珠採取）（面積約 1%）のほか、一般的な使用区（面積約 46%）に区分されている。

第二次大戦後も、オーストラリアは英国に安全保障を依存していたこともあり、英国はモンテベロ諸島を核実験の拠点として利用した。その頃、太平洋諸島では米国及びフランスも核実験を実施していた。また人体の影響、軍事秘匿などを考慮して、英国がインド洋に面する無人離島であったモンテベロ諸島を選定したことは想像に難くない。1952 年から 1956 年の間、オーストラリア国防軍の支援を得て⁽¹⁷⁾、英国は核兵器実験（3 回）を実

施し、今でもモンテベロ諸島に核実験の傷跡が残っている。1952年として、英海軍プリム（Plym）に搭載された25キロトン爆弾はトリムイユ島（Trimouille Island）沖約400mの地点で炸裂して、クレーター（深さ約6m、直径約300m）を残した（ハリケーン作戦）。また1956年イギリスは、トリムイユ島沖の異なる地点に15キロトン爆弾を設置した上に、アルファ島（Alpha Island）で98キロトン爆弾を試した（モザイク作戦）。この地域で放射能計測が実施されているかどうかは不明である。そのため、モンテベロ諸島の陸域に保護区の指定がなされていないのかもしれない。

これに対して、その周辺海域は特定使用区（真珠採取）に指定されている。また陸上には鉄条網、軍用道路及び旧英国作戦司令部が、負の遺産として残っており、放射能の残存の可能性があることから、州政府は瓦礫などの持出しを禁止し、上陸を1時間以内に限定している⁽¹⁸⁾。したがって島は、自然のまま考古学的、歴史的及び科学的な保護に見合うレベルを維持している。

・北方モンテベロ禁漁区域

この区域（面積約9%）は、サンゴ礁、海草群、干満差の砂・干潟層、そして岩岸・潮間の岩礁に恵まれている。また亀の生息地でもあり、魚類と無脊椎種生物の多様性の宝庫でもある。ただしこの海域の海底は複雑な地形で覆われており、生息地に多様性があることから、特殊な魚種が生存している可能性がある。またこの海域の境界域南方には、真珠採取区が指定されている。さらに海域東方及び北西部の境界域はサバ漁区になっている。つまり海洋保全と海洋利用が仕切られているのである。

・南方モンテベロ禁漁区域

この区域（面積約40%）は、珊瑚礁群、マングローブ植物、海草群、満潮と干潮の間の砂・干潟層、そして、岩岸・潮間礁に恵まれ、多様な魚群や無脊椎生物、カメと海鳥の生息地でもある。またこの区域には北方モンテベロ禁漁区域と異なって、真珠採取区が含まれているので、北方モンテベロ禁漁区域の真珠採取区との合理化が推進されるならば、その管理が変更されることが考えられる。

・レクリエーション区域

ステファンソン海峡（Stephenson Channel）から入り江状に設定されており、南緯20度28分付近で人工的に境界線が引かれて、ウィリーニリー潟湖（Willy Nilly Lagoon）と海域上でほぼ等面積で区分されている。また島の南側にもレクリエーション区が設定されている。自然に囲まれた環境であることから、岸や小型ヨットによる釣り、シュノーケリング、ダイビングといった自然鑑賞のレクリエーションに利用されている。ただし釣りをする場合には、魚種ごとに漁獲数の制限、漁業局指定の収納バッグの利用が義務付けられる。

・特別目的区域（海底保護）

北西部発端の区域は生物多様性に富んでおり、様々な魚群、無脊椎生物、カメ群が生殖

し、クジラの移動経路の近傍でもある。かつてこの区域の境界域には、レクリエーションの及びトローリング漁が行われてきた。頻度が低いために錨泊の禁止を求めてきていなかったが、海底への損傷影響次第では制限される可能性がある。

- ・特別目的区域（真珠採取）

島嶼群の間（10 か所）に、真珠採取が認められている。またバロー島との間に位置するローウェンダル諸島（Lowendal Islands）にも指定（4 か所）されている。その理由として、バロー島で採取される白蝶真珠の母貝であるシロチョウガイ（*Pinctada maxima*）は、温暖、豊富な栄養素、砂質、浅海、凧といった恵まれた海洋環境で成長するため、真珠層の成長が速く、また養殖期間も長いため、真珠層の厚い珠となる。そのためバロー島は真珠の生産地として世界的に貴重な場所である。このゾーニングは伝統的な産業として優先設定されるものではなく、生態系を持続的に維持できる場合に設定されている。したがって、将来にわたって真珠採取が続くとは限らない。

- ・一般利用区域

あくまでも海洋公園の維持を前提として、レクリエーション及び商業活動が許可される。そのほかに空軍の上空訓練も最低高度を設定して許可されている。

3 バロー島海洋管理区域の取組み

まず島の陸域を取り囲む海洋環境に目を向ける。興味深いことに、バロー島の生物相の生息地は、陸域の低湿地、粘土盤、石灰岩峰、谷斜面及び小川だけではなく、島嶼ゆえに海辺や海洋にも存在することである。海洋と地質の連鎖（例えば、海流、波、潮汐及び沈殿物）は、石灰岩礁、岩岸、砂浜、砂地、泥地、珊瑚礁及びマングローブ植物に生息する生物相の分布を形成する生態学的体系を維持する際には重要である。

また海岸は、ここで繁殖する渡り鳥が多く生息する場所であり、非繁殖の渡り鳥に対しては冬の生息地となる。バロー島は、涉禽類の飛来がオーストラリア国内（148 か所）の中で 10 番目に多い。そのためバロー島自然保護区は、鳥類の保護を活動目的とする国際環境「NGO BirdLife International」の重要野鳥生息地（Important Bird Areas）に指定されており、国際的にも重要であると認識されている。以上のことから、島嶼陸域の環境保全は海洋と密接に関係する。

モンテベロ諸島海洋公園と対照的に、今のところゾーニングされていない区域（約 99%）が大部分を占める。唯一西方の「バロー島海洋公園」内の Biggada 環礁は、ウミガメ（タイマイ、フラットバック）の繁殖地でもあるが、別途管理されている（National Recovery Plan for Marine Turtles in Australia）。しかしこの公園付近には、海底資源区に延びる送油管が敷設されることになっている。

バロー島は陸域の環境保護区の境界線が低潮線まで延びており、海洋管理区域に接している。つまり、バロー島は陸域と海洋を一体化して管理されているのである。南部に位置するバンディクト湾保護区（Bandicoot Bay Conservation Area）は、潮合と泥地であり

無脊椎動物相が多様であり、渡り鳥の繁殖地でもある。この保護区は、海草群と希少な海洋生物の生息地の海域が含まれている。底生生物や海鳥の保護のために、商業漁業、海洋生物の標本収集、レクリエーションの一部といった活動が制限されている。他方、釣り・投げ網、エコツアー、ボート漕走、科学研究は許可性になっている。また掘削、海洋資源開発、送油管の敷設は、州政府の査定によることになっており将来的に認可される可能性がある。

4 海洋汚染の防止

2011年2月にバロー島東沖合で、タグボート（BKM 102）が船体を損傷した Taurus II をバロー島にえい航して、燃料漏れを処置した。最終的に Taurus II はダンピア港にえい航されて、搭載水（約 5,000 リットル）を処理している⁽¹⁹⁾。この事故は大きな環境被害を齎すものではないと考えるが、重要なことは船舶事故の対応や処置である。それは官民一体となった緊急対処の態勢が取られているからである。

バロー島沖の石油開発区の事故を想定した場合、どのように対応しようとしているのか。石油開発は国家の戦略的価値を生むが、その流出事故は国家だけではなく自然環境に甚大な影響を与えうるものである。WA 州の長大な海岸線を考えれば、船舶や海洋プラットフォームによる石油流出事故は甚大な被害をもたらしかねない。

2006年、海洋プラットフォームの所轄が明確となり、オフショア石油・温暖化ガス貯蔵法の下で、内水を除くすべての海洋について、連邦政府が管轄権を持つことを前提に、低潮線から3海里まで、州に対して管轄権を委譲し、それを超える外洋（EEZ 又は大陸棚の限界まで）については連邦政府が管轄権を行使することになった。しかしながら、海洋プラットフォームによる石油汚染の場合、船舶と異なり所有会社が管制することになっている⁽²⁰⁾。したがって、バロー島周辺における施設の石油流出事故に対して、シェブロンが対策指揮機関となり、第一に事故に対応することになる。そこでシェブロンは、環境計画を策定して不測事態に備えている。

その内容は、流出した石油が生態系に及ぼす影響のほか、流出防護活動がどのような影響を及ぼすかを考慮していることである。例えば、①海底油井及び送油管の作業中の損傷による石油流出、②腐食や自然の影響による石油流出、③作業船から落下した荷物等による送油管損傷による流出、④係留による海底損傷、⑤バラスト水による海洋外来種の侵入、⑥ビルジ水や陸上水の排出、⑦船の衝突や甲板から海上への石油漏れ、⑧投錨によるパイプライン損傷、⑨海岸清掃や野生生物の隔離、⑩沿岸防除物品や欠陥装備の存在、⑪野生動物を汚染から隔離するための注意喚起、⑫石油処理の二次災害などである⁽²¹⁾。そのためシェブロンは、バロー島に石油拡散防止用の資材を備蓄している。

しかしながら、一企業だけで石油流出事故に対処できるものではない。AMOSC もブルーム支局に同様の措置をしている。しかも 24 時間対応により、迅速な陸送又は空輸が確保されている。WA 州は、AMOSC とともに、ピルバラ地域（Pilbara Region）の石油流出

対処計画を策定している。その中に、MBIMCR 周辺における対応について、海域の影響度を区分して、その後方支援体制を明記している⁽²²⁾。非常時に備えて、官民一体化した態勢が取られている。いわばバロー島は WA 州の海域の一部として、石油流出防止のネットワークに組み込まれており、近隣海域の不測事態に備蓄品を支援提供することも考えられる。

5 島嶼の海洋管理—ゾーニング—

オーストラリアのゾーニング計画は、CAR の原則によって導かれている。つまりオーストラリアの MPA は、生態系区域ごとにあらゆるタイプの生態系に対して、種、個体群、生物群集の生態的な存続可能性と健全性の保護を確実にするため適切に設定されている。実態として、海洋生物の生息と人間の海洋利用を分断あるいは緩衝することによって、健全な海洋生態系を保護している。

IUCN は、MPA のベスト・プラクティス・ガイドラインで多目的利用海域の最善の管理方法としてゾーニングを奨めている。2008 年 IUCN は、保護地域 (protected area) を「自然及び関係の生態系サービス、文化的価値の長期的な保護を成し遂げるために、法令その他有効な方法によって認可され、特定の目的のため、管理された明確に区分された地理的空間」と定義した。この定義は海洋空間に特定したものではなく、陸上及び上空にも当てはまるが、海洋保護と海洋利用を明確に線引きしている。しかしながら MBIMCR の南部海域であるバロー島海洋管理区域では、管理カテゴリーは指定されていない。バロー島の陸域は全域が保護区であるのと対照的に、バロー島東方の沿岸地域は、海洋管理区域からも除外されている。MBIMCR の管理計画には、この海域の港湾利用を他の海域と切り離しているのである。さらに厳正に保護されている区域は、バンディクト湾保護区の底生生物の生息地とバロー島海洋公園に限定されている。

そこで MPA 内の区域を管理カテゴリーに基づいて整理して、MBIMCR のゾーニングの課題を明らかにする。MBIMCR は、多目的利用 MPA のゾーニングに区分されているが、流動的でダイナミックな海洋生態系で構成され、非常に多様な生息地と種に加えて、広い範囲を移動する種も含んでいる。多目的利用 MPA はいくつかのゾーンの連続体であり、あるゾーンでは採取禁止ゾーンが置かれる一方、他のゾーンよりも活発な資源の利用・採取が許容されるなど、異なる目的のゾーンを備えた区域である。MBIMCR のゾーニングは、保護区の生態系と公共価値を考慮している。その管理は海洋環境の重要性を認めながら、関係する組織の調整に基づいて実施され、以下で考察するように保護区の動植物相と公共活動のバランスが保たれている。

ヨーロッパの海洋空間にも、同様のバランスが求められている。バルチック海、バルト海及び北海は国境をまたがる場合も多く、海洋利用が交錯している。しかし、海洋と沿岸の利用の増大に伴い、様々な利用法の間での対立と海洋環境の劣化がもたらされたことから、2007 年欧州委員会は、人間の活動を主体的に捉えて、海洋空間の保全を目指した MSP のロードマップを作成することを指示した。MSP の生態系アプローチは、「生態系の統合の

維持についての財産及びサービスの持続可能な利用を達成することにより、海洋生態系の健康にとって致命的な影響となる行為を特定し、それに対応するために、生態系及びその動態性についての利用可能な最善の知見に基づく、「包括的に統合された人間の活動の管理」である。この定義に鑑みれば、生態系アプローチは、単に保全・予防を強調するだけでなく、経済的発展と海洋環境の保全とのバランスを強調している。

つまり MSP を実施するためのゾーニングは、いかなる場所に、人間の特定の活動が許容されるのか否かを決定するための空間計画の基礎を提供するものである。そのため、特定の対象及び目的に関する管理計画を実施する上で、ゾーニングは不可欠である。特にボスニア海計画（Planning the Bothnian Sea）は、生物多様性を保ちながら、海洋の公平利用、海洋資源の持続可能な利用を目指してゾーニングを規定している⁽²³⁾。このゾーニングには、特定の目的のために策定される区域もあれば、多目的で網羅的な計画もある。ここで MBIMCR のゾーニング区分と比較する（表 8）。

MBIMCR のゾーニングは目的別に行われるものであり、経済的利益（海底資源開発や漁業など）と社会的利益（レジャーやレクリエーションなど）の間で、潜在的な対立を縮減するだけでなく、両者を分断することで、健全な海洋生態系の達成の実現を目指している。このように、海洋環境における生態系を保全することによって、広範な保護アプローチを実現するための手段となっている点において、MSP の目的に合致している。

沖合の資源探査が海洋動物の個体数や生態系に害を与えるという証拠は示されていない。例えば、ザトウクジラの個体群は、オーストラリアの海岸に沿って生育しているが、10%以上増加している。確かに海岸から遙か沖合で WA 州の石油開発が行われているが、ザトウクジラの生態増加率は他の海域とほぼ同じである。つまり WA 州の石油開発活動がザトウクジラの個体数に悪影響を与えているとは言えない。ただし、ゾーニングの結果、海洋利用及び海洋保全の課題がすべて解決され、様々な効果を得られるというものではない。唯一モンテベロ諸島の北西部区域に、特別目的区（底生生物の保護）が設置されているが、その上部海域の保護形態については明らかにされていない。また海底に送油管が通っている海域は管理対象となっていない。海底における送油管の影響（震動、音波など）と海洋システムと種の結び付きに関する知識が不十分なために、海面や海中の漁業が海底コミュニティに未知の生態学的影響をもたらすことが考えられる。他方、何の影響もなく上部海域と同じ区分が海洋管理区域に適用できるかもしれない。このような場合、水深によって IUCN 保護地域管理カテゴリーが異なり、垂直なゾーニング（水深によって異なる規則を適用するなど）が考えられる。これは海底の保護を高めながら海中及び海面の活動を許容する方法かもしれないが、海底と海中・海面に生息する生物種の関係性に関する解明が不十分なために、海面や海中の漁業が底生生物に重大な生態学的影響を与えている可能性は否定できない。

仮に複合したゾーニングを勘案して区分するならば、当該区域に適用されている管理の

うち最も低いレベルを基準にして分類することが考えられる。例えば、底生生態系がカテゴリーVIに該当して、その上部では厳正な保護下にあるようなカテゴリーに該当するような資源利用をするならば、全域をカテゴリーVIに分類とするのである。これは保護レベルを緩和することになり、当初の海中保護の目的も曖昧になる。他方、こうした不透明な底生生態系の保護を生態学的に確実にすることを目指して、保護レベルの高いカテゴリーに分類することも考えられる。

また保護区は規制の厳しい区域から緩い区域までに区分されているが、このような区分が生物多様性の保全にどのような効果をもたらすのかを明らかにする必要がある。カテゴリーVIに該当するバロー島及びその周辺海域における効果はカテゴリーI～Vと比較して寛容であることから、どのような影響をもたらすのかを検証する必要がある。確かにモンテペロ諸島では漁業が制限されて、レクリエーションや観光も限定されていることから、海洋資源の利用を持続可能なレベルに制限していることがわかる。しかしながら、それが周辺海域の生物多様性の維持や修復に役立っているかどうかという科学的実証は難しい。

MBIMCRは、沿岸からの距離や海底地形によって直線的区画で設定されており、海流や生態系の分布が考慮されているとは言えない。その例として、バロー島の保護区設定は海洋資源開発の送油管の敷設海域を意図的に除いている。海洋環境が生物特性に反して、分断あるいは変容されるのならば、保護区の外にまで保護すべき生態系が広がっているかもしれない。なぜなら、海洋は陸上と異なり生息したり回遊したりする生物の行動域を予測することは難しいからである。したがって計画では地理的な特性を踏まえた複雑な管理体制を明示しているが、実行上は異なる効果によって保護の目的を相殺しかねないことも考えられる。また保護区では開発が規制されるが、保護区の周辺海域に対しては規制を適用できない。しかし、バロー島海洋管理区域の西方海域の開発が保護区に影響を与える危険性は無視できない。石油汚染の不測事態への対応を大幅に緩衝するには、緩衝域を含めて保全することが望ましいと考えられる。

こうした計画の目的性、継続性及び期待性などは、それが自主的なものであり、特別措置とするのか、また法的根拠に基づいていても、MPAにどの程度の規制が課されるのか等によっても異なるはずであり、目標と制度の実行の関係については管理計画55号の更新の際に考慮が必要であろう。

6 バロー島の環境保全－企業主体の環境保全活動

石油開発が始まった1967年以前から、バロー島は環境保護区として管理されていたが、周辺の小島ーダブル島(Double Island)、ミドル島(Middle Island)及びブディー島(Boodie Island)も、1984年には分類クラスAの環境保護区に指定されている。しかしバロー島は、本来の自然環境に満ち溢れているわけではない。連邦政府はEPBCAに基づいて、外来種の規制に取り組んでいる。そのためWA州はシェブロンに対して、環境保護提案書を審査した上でそれを履行させている。外来種を侵入させないために、管理計画の策定と諸

活動の規制を基本的手法としつつ、生物多様性の保全に向けた対策が取られている。

(1) 検疫

1960年代に石油開発が始まってから、石油探査を管理する WA 州の機関と石油開発会社が、協力関係を維持して、生態系保全に努めてきた。大多数の油井及び石油施設は、それぞれ島の中心から北側、南側に位置する。2009年、バロー島で LNG 施設が建設されて、GJV が始まった。バロー島内には、人工的な開発区域の上にガス処理施設をはじめ、舗装道路、送油管、貯蔵タンク、宿泊設備、及び油井（900か所以上、生産油井約460か所）、貯水池、港湾、滑走路などが整備されている。その中には再建設された区域もあるので、環境が変化していることは間違いない。環境変化は、在来の動植物が形成する自然生態系に外来種を侵入させやすい。特に島嶼の生態系は、生物相が偏り生息地が狭いという特性を有することから、絶滅につながりかねないほどに脆弱な面がある。

バロー島への外来種の侵入は、気象などの環境変動が起因している場合もあるかもしれないが、石油開発による人間の活動が主因と考えられる。そのためシェブロンは、島内の点検と監視活動ならびに駆除を実行する中で、島の生態系に勝る競争性や残存性がある外来種の侵入を防止することに努めている。例えばガス処理工場は、WA 州との合意の下で新設整備されたが、島全域（約23,500ha）に占める割合は3%（約600ha）に満たない。しかし、「検疫管理システム（QMS）」により、環境保全の管理がなされている。

まず WA 州は、バロー島の生態系維持のために資源開発を監督している。MP82によれば、島嶼の保護に対する脅威は、8項目（整地、砂利抽出、外来種の侵入や雑草の拡散・増殖、大規模な森林火災、外部・内部要因による汚染、水域変更、施設建設に伴う動物相の隔離、及び機械や車両による植物相の直接破壊）に分類されている。そこで検疫専門委員会（Quarantine Expert Panel）が⁽²⁴⁾、QMSを策定している。科学や環境分野のコンサルタント及び州政府機関が一体となって、環境保全に対する取組みを徹底することによって世界に例を見ない QMS が採用されている。

興味深いことに、このシステムは人間の活動を起点として、外来種の検疫を普及するための組織づくりを基盤としている。第一に、シェブロン従業員の健康、環境及び安全に焦点をあてて、企業活動の環境影響が検証される。次に従業員の健康や安全を阻害する要因を継続的に分析して、事故、損傷及びニアミスなどを予防し、緊急事態の対処、危険回避できる組織力の向上につなげるのである。その結果、規則遵守、安全、健康、環境、信頼性及び効率性という保証が外来種の阻止につながると捉えられている。QMSの検査は3つの視点で対象が区分されている。第一は静的な「移動性に着目した搬出入品など」、第二は動的な「発着点となる施設」、第三は连接的な「物流」であるが、実行上検査の多重チェックがとられていることがわかる（表9）。

次に、QMSに基づきシェブロンが主体となって、島への外来種入りの拡大を阻止するほか、侵入する恐れのある動植物、海洋種を発見・駆除している。バロー島に向かう従業員

や搬入物資は、本土の港湾及び飛行場で検査されて、外来種の侵入が未然に防止される。またすべての搬入物資は汚染を防ぐため収縮包装されている。しかもバロー島の開発区に、一般人や漁師の立ち入りは禁じられており、開発区外に車両が移動することもない。その結果、外来種の侵入に際しても、シェブロンと WA 州が一体となって、外来種を駆除する環境保全活動がとられ、バロー島の植動物相と開発活動が共存しているのである。しかし人員と資材を動員して石油施設などを建設するときに、外来種の侵入リスクは高くなる。1990 年に外来種のクマネズミ (*Rattus rattus*) の生息が明らかになり、生態系を脅かす恐れがあるために駆除された。今のところ他の外来種の侵入により、島の生態系に影響を及ぼしている事例は見当たらない。

今日、広範囲な QMS に基づいた環境監視プログラムは、バロー島に存在する生物相に関する情報を累積することによって、その生態系価値の研究を促進している。バロー島の開発活動は、注意深く生物多様性保全との共存を図って実施されている。

(2) 火災

バロー島内はトリオディア (*Triodia*) に覆われており⁽²⁵⁾、火災になった場合に直接消火することは困難である。また被害の局限化のためには初期消火が重要であるが、島嶼は本土から隔離しており、迅速な消火支援は期待できない。まして石油施設外で森林火災が起きた場合には消火する手段がないので、石油施設が火災に巻き込まれる危険性が高い。1960 年代始めにバロー島の約 90% を焼き尽くす自然火災が発生している。大きな森林火災の事例はほかに例を見ないが、ひとたび発生すれば植生は焼失して、動植物の生息地の荒廃、雑草の繁殖、土壌浸食及び表土や種子に損害をもたらす。

陸上開発施設につながる送油管は、耐衝撃性が重視されて、炭化鋼鉄から繊維強化プラスチックにされている。しかしその性能が向上する一方、火災による大気汚染が生態系に悪影響を与えることが指摘されている。また本土からの消火支援に時間を要するため、落雷や電気火災などが発生した場合、自主消火で食い止める必要がある。万一被害が広大に及んだ場合、多年草スピニフィックス (*Spinifex*) の再生や動物の餌となる植物の繁殖などが推奨されてはいるが、自然の回復を見るには相当の時間を要する。

(3) 島の汚染

2006 年 6 月、環境影響報告書の中で、ウミガメの産卵場所が LNG プラントと出荷設備に近接しており、危険に晒される可能性が示された。しかし、西オーストラリア政府環境大臣は、最終的にプロジェクトを環境以外の観点からも総合的に判断した上で、2006 年 12 月、複数の条件付きでプロジェクト推進の承認を行った。この条件の中には、ヒラタウミガメやその他希少生物の保護対策のための追加的な資金の支払いや浚渫、検疫、温暖化ガスの圧入、固有生物や地下動物の保護に関する厳しい条件が付された。

しかも環境保全の対象となる空間は、海中から海底にも及んでいる。GJV の目玉は、CO₂ を島下に貯留するという過程を経て、LNG を開発するものである。つまりシェブロンは、

二酸化炭素（CO₂）の分離・回収を処理する施設を設置して、環境影響を低減する対策を取ったのである。まず採取された天然ガスが海底を経由してバロー島に送油される。次に、島内の施設で天然ガスのCO₂が分離・回収されて、島の地下に位置する塩水層に注入・貯蔵されるのである。これによって、CO₂排出量（約40%）の削減が見込まれている。この前例のない処置の環境影響評価書に対して、約1,300件に上る公聴の質問が寄せられ、シェブロンはそれぞれをカテゴリー分類した上で回答して、文書化している。このような過程が、環境影響評価に対する社会的評価を高めて、政策実行を容易にしている。

しかし海底下への注入・貯蔵システムが、CO₂の塩水層への漏えいや想定外のCO₂移動などを生じた場合、地下やカルストの生態系に危害を及ぼすのかどうかはわからない。人間の活動は、汚水の排出、漏えい、大気放出、塵、残飯の散乱という要因を完全に排除できるものではない。過去の漏えい事故跡、石油開発地、ごみ処置地及び危険物質の保管地は、すでにバロー島の土壌、地下水及び沿岸を汚染している。また、バロー島周辺3島には使用済みの掘削機などが残っており、完全に除染されているとは言いがたい。さらに島内の石油ターミナルタンクに事故が発生すれば、タンク内の化学物質は生物に悪影響を与えかねない。確かにGJVは、島内の汚染修復計画を整えているが、あくまでも吸収、吸引、油回収船や機械的回収といった手法によるもので、バロー島施設内に限定される⁽²⁶⁾。

バロー島自然保護区の生態系再生は、1990年から砂利採取場、油井抗及び道路の跡地ですでに始まっている。万一、バロー島が火災被害に見舞われたら、自然再生地は操業施設の外域に設定されるだろう。当然のことながら、生態系再生の必要性及び度合いは、荒廃区域の使用形態や範囲によって変わる。まず再生方法に関係なく、水、栄養分、表層土と有機物質などの自然科学的な情報を評価することによって、生態系再生の必要性が判断される。今日、環境監視プログラムと並行した広範囲の遠隔監視体制は、バロー島に存在する植物相の実態を把握し、その生態系保全の究明に役立っており、植物種はその生息域が拡大するように管理されている。

GJVに対して、WA州が認可する再生条件は、①荒廃した区域の長期的な自立再生、②クラスAの自然保護区と同じような再生、③既存の生物多様性と生態系の機能的な価値に見合う再生、④従来存在した生態系と同じ種や生物種による再生である。2006年に再生した植物の中に、以前繁殖していたトリオディア（*T. wiseana*）と異なるトリオディア（*T. angusta*）が含まれていた例を考えれば、復元することがいかに難しいかがわかる。

離島であるがゆえに、再生後のリモートセンシングは全体的な成果を確認するためには有用であるが、動物相調査などの現地の情報も不可欠となる。なぜなら人工的な構造物、騒音や振動の生態系への影響も考えられるからである。例えば開発地内の照明がウミガメ生息地に及んで、孵化への攪乱、動物の捕食、夜間の行動、及びメス亀の異常行動（不適な繁殖地や海への卵放流）といった影響をウミガメや海鳥に及ぼすことがわかっている。したがって、従来よりも効果的な植物相の発見や動植物の動静把握のための空撮やリモ

トセンシングによる情報提供も必要であると指摘されている。また、行政府がシェブロン担当者に対して、環境管理計画やプログラム、生態系再生に関する情報を提供することが必要となる。

7 島の生態系保全－保護と再生－

バロー島では石油開発が始まってからも、絶滅した種はなく、侵入した外来動物も根絶されている。ただ 2009 年外来植物が、バロー島に 3 種、ブディー島及びミドル島に 12 種が侵入繁殖したことが明らかとなった。シェブロンが駆除を実施したが、カポック (*Ceiba pentandra*) は⁽²⁷⁾、ブディー島及びミドル島では駆除が困難であるという。外来種は完全に排除することが困難な一例であるが、翻って外来種が侵入してもいかに在来種に影響を与えずに生態系を維持するかが重要であると言える。外来種が拡散あるいは再生すれば、駆除コストも嵩み、生態系保全を断念せざるを得ない状況も生まれるかもしれない。たとえモニタリングしたとしても、外来種が発見されたときは広範囲に根付いている可能性さえも否定できない。

外来種の侵入要因には、汚れた衣類、食物と他の材料（例えば従業員の荷物、パレット・コンテナの搭載物、車両、器材、設備）、浮遊微物、鳥の付着物などのほか、飛来、遊泳及び漂流も考えられる。その結果、種の競合、駆逐が連鎖して本来の生態系の変容を招くこともある。また、たった一種の侵入が広範囲にわたって悪影響を与えることも否定できない。今日までに、クマネズミ、ハツカネズミ、ミツバチ、スズメバチ及びカエルがバロー島に侵入したが、幸いいずれも駆除されている。しかし外来の脊椎動物は侵入していないものの、無脊椎動物の侵入は正確に把握されていないという。近年、シェブロンは検査員を島内に配置して監視に当たらせているが、あらゆる外来種の侵入を完全に把握することは困難である。

そのことを考えれば、バロー島の QMS の課題は、侵入リスクをできるだけ減らすことである。生態系保全は外来種を排除するだけではない。外来種への対策は、侵入及び定着の防止と定着後の駆除とに大きく分かれるが、定着した外来種を根絶するためには非常に大きな労力を要することから、侵入及び定着の段階において対応することが求められる。しかしながら侵入初期の時点では生息数が少ないために発見が遅れ、外来種の存在が確認された時点においては、すでに定着して生息数が増加した段階に達している場合が考えられる。そのため、侵入後においても外来種の繁殖を防ぐことにより、定着してしまう前に対処する必要がある。外来種が定着して生息数が増加してしまった後で駆除対策をとった場合には、最初は捕獲努力量の増加とともに捕獲効率も増加するが、根絶の状況が近づくと捕獲効率が下がる可能性が高い。トリオディアのようにわずかばかりの種を根絶するためには、労力及び時間を要する。したがって実際に侵入した事実が確認されなくても、外来種が侵入する恐れが認められた時点で、リスクをなくすことが肝要である。

定着しやすい外来種には、ある条件下において生息数を短期間で増やせるような繁殖力

のある種、生息地や食性などの適応力がある種、などの条件を揃えている場合が多く認められる。一方、外来種が定着しやすい場所としては、空いた空間が多い地域、生物多様性が少なく生物群集や植物網が単純である地域、外来種を捕食する天敵が少ない地域などがある。このため、バロー島の陸上開発施設が広がり、これまでとは異なる環境の生息場所が新たに出現した場合には、その地域は新たな外来種が侵入するだけでなく、生物相が貧弱なために天敵や競合種が少ない地域に該当し、外来種が侵入しやすい場所になる恐れがある。

海洋環境においては、バロー島港湾区の護岸整備などによって新たに出現した生息域や、富栄養化したことにより生息環境の質が変化したような海域が、外来種の侵入しやすい場所として考えられる。このような生物学的特徴や環境条件などにも配慮しながら、外来種問題への対策を検討する必要がある。外来種対策には大きなコストがかかるが、外来種の侵入あるいは定着に関して、誰が責任を負うのかを明確にすることは難しい。ここで、WA州及びシェブロンの関係者の間で外来種問題が十分に共有されているかが対策実行の基盤となる。

また、島内の水辺と周辺景観の連続性を考える必要がある。なぜなら、水辺と周辺の土地の相互作用により、氾濫原と水辺の湿地が豊かな生息地になる条件を作り出すからである。バロー島は、熱帯性気候のため、夏は高温多湿で、冬は温暖である。年間雨量は約 300mm 程度であり、1 月から 3 月に雨が集中する。その特徴からバロー島には、傾斜のある地域に沿った比較的細い水路帯などが多い。また水辺や氾濫原や河川との連続性が、生息地の保護に重要な役割を果たしている。もちろん陸域は、水辺に重要な有機物・無機物を供給するとともに、水生生物の生息域を汚染物質から守るバッファの役割も果たす。また氾濫原は、通常景観の最も低い地点に位置するために、集水域周辺に存在して水とともに物質が流入してくる現象（汚染、土壌侵食、富栄養化など）の影響を受ける懸念がある。

さらに、氾濫原などの内陸水域の種と生息地の保護に関して、地表以外の水循環を考慮する必要もある。多くの土地では、表流水だけではなく地下水も流れているからである。しかも地下水流域と地表集水域は、空間的もしくは地理的に一致しない可能性があり、これによって流れ込む水流がさらに複雑になっているかもしれない。

このことから、すでに開発によって失われた自然を修復することは極めて困難であり、自然再生は、保護区を設定するだけでは実現できない。開発によって自然が失われると、人工的造成や生息地の疎開など人為的に自然を再生する必要がある。バロー島は開発油井が点在し、すでに使用していない油井が本来の自然に戻されているわけではない。このため、陸上起源の汚染、外来種の侵入などの様々な要素を考慮した上で、生態系全体の維持管理を追求していくことになる。したがって、バロー島の生態系アプローチは、外来種又は特定種のみならず焦点を当てるのではなく、陸上・海洋の環境及びすべての生物種間の相互作用の関係を含まなければならない。本土から隔離された環境特性を考えれば、自然再生

は本来の保護区とは別の取組みがなされる必要がある。

今後、島嶼と周辺海域の保護区では、生物多様性の保全にもたらず実証的な成果が求められていく。そこでバロー島の生態系と環境の調和を支えるための舵取りをめぐって、今後の課題が浮かび上がった。第一に、自然再生については本来の保護区とは異なる取組みが求められることである。なぜなら島嶼生態系の特徴を踏まえ、陸上・海洋の環境及びすべての生物種の相互作用の関係を含まなければならないからである。第二に、海洋管理区域の未指定海域の保全が必要であることである。管理計画 55 号は、公共の評価を経て更新されることになっているが、海洋資源開発が進む中で、バロー島海洋管理区域の規定が焦点となる。島嶼をめぐり環境保全においては、島とその周辺海域の取組みを融和しなければならないからである。

IUCN の定義のとおり、保護地域は永続的な自然保護を目的として管理されるべきものである。WA 州がバロー島の自然管理計画を決めるが、細部の実行計画や日常の管理・監視についてはシェブロンに委託されている。島の生態系機能を維持するためには、島内で活動する人々にバロー島の環境対策を徹底するリテラシーが必要であることはいうまでもない。しかしながら、シェブロンが自然保護に貢献しているのは事実だが、保護地域として認識されるには十分ではない。なぜなら石油開発は永劫的に続くものではないからである。このことから 2015 年に策定された MP82 を通して、将来的な管理の継続に関する取極は見通せない。長期的な環境保護を保障することは、この開発区が直面する課題である。これに対する措置として、長期にわたって保護地域を維持する義務を課す法規制を導入するのか、あるいは再生地の認証化や保護地域の恒久化などのメカニズムが必要となるだろう。

第 4 節 小括

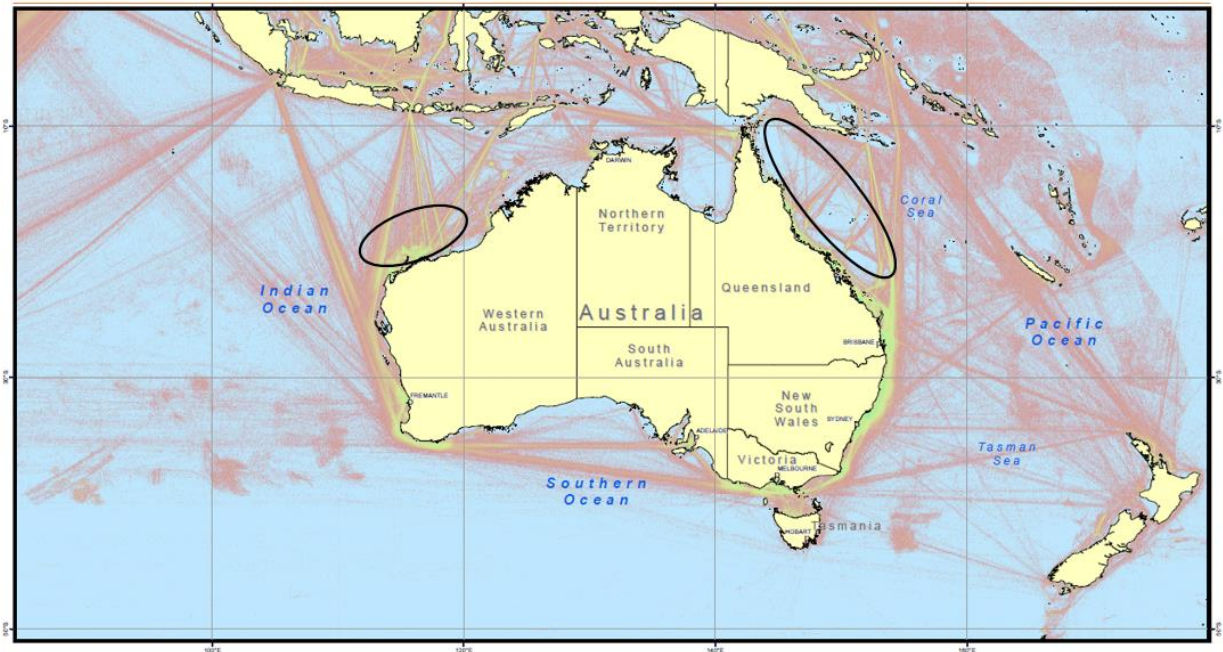
バロー島における環境保全活動は、開発活動と一体化した様相を呈している。この島の環境保全の柱は、次の点に集約できる。

まずバロー島の環境価値に関して、官民一体となった認識が共有されていることである。WA 州がバローグループ自然保護区を管轄するが、シェブロンが主体となって環境保全に向けた活動をしている。言い換えればシェブロンが、石油開発事業のインセンティブの代償として、開発活動の厳しい条件を受け入れた結果である。

次に、バロー島に外来種を侵入させない検疫管理が徹底されていることである。シェブロンの石油開発が始まってから、外来種が侵入していることは事実ではあるが、在来種の絶滅や壊滅的な自然破壊は起こっていない。いわばこの開発が国際的な開発事業のモデルとなって、バロー島の自然保護や事業活動による環境影響の低減が推進されていると表現できる。他の海洋資源開発の事業者がシェブロンの活動に関心を寄せて、環境保全の意識向上に寄与できると言える。

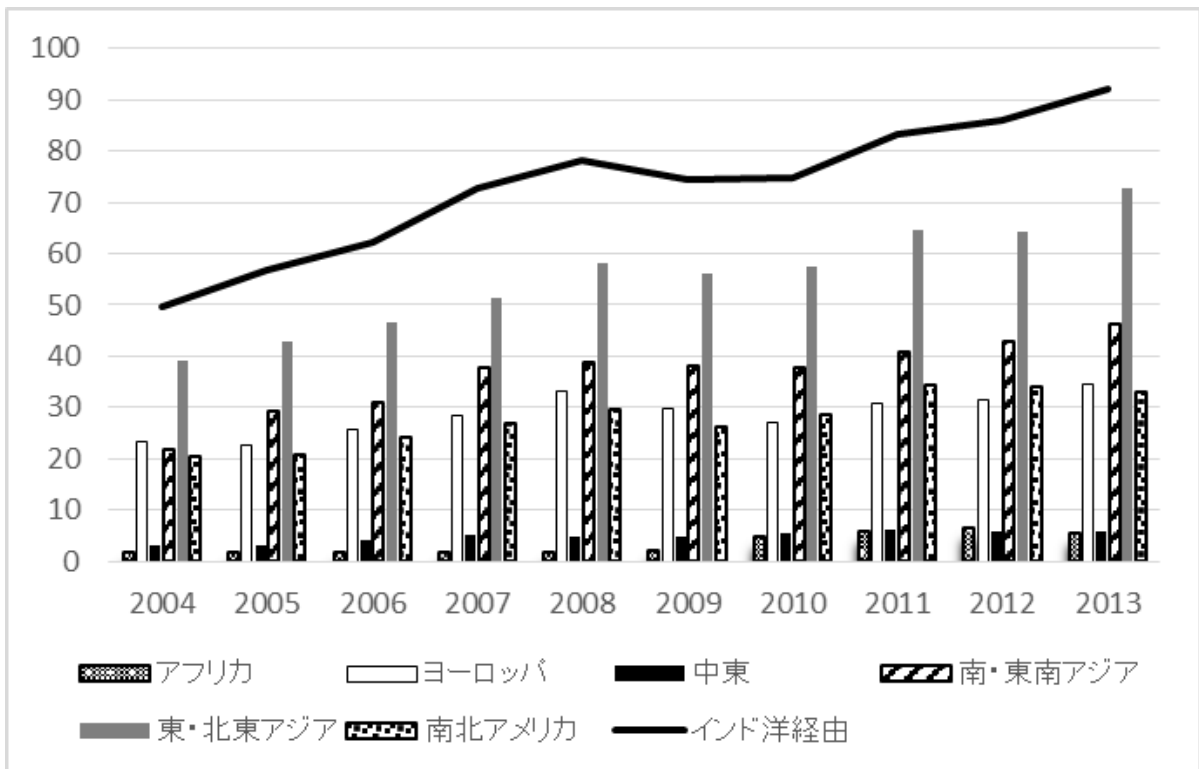
さらにゾーニングによって、バロー島周辺海域の生態系が管理されていることである。バロー島の環境管理は海洋を取り込んで、石油開発活動と生物多様性保全の共存モデルになっているのである。また島嶼を取り囲む海洋では、複数の目的によるゾーニングによって「自然保護」と「環境保全」への取組みが行われていることがわかる。

図7 オーストラリア周辺海域における海上交通量の頻度図（2016年）



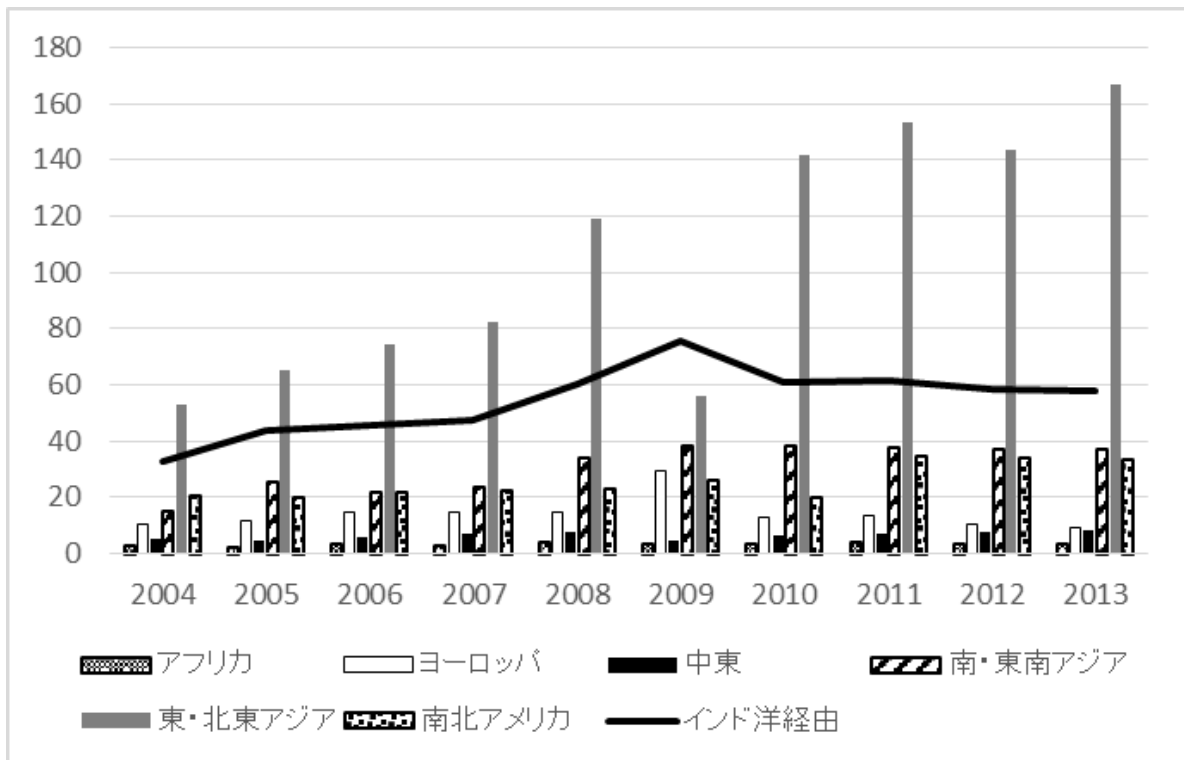
出所：Maritime Safety Authority, AIS Point Density MAP, Commonwealth of Australia, March 31, 2017. AMSA が、2016年1月1日～同年12月31日までのAIS情報に基づきマップ化。

図8 オーストラリアの海上輸入貿易額（単位：\$billion）



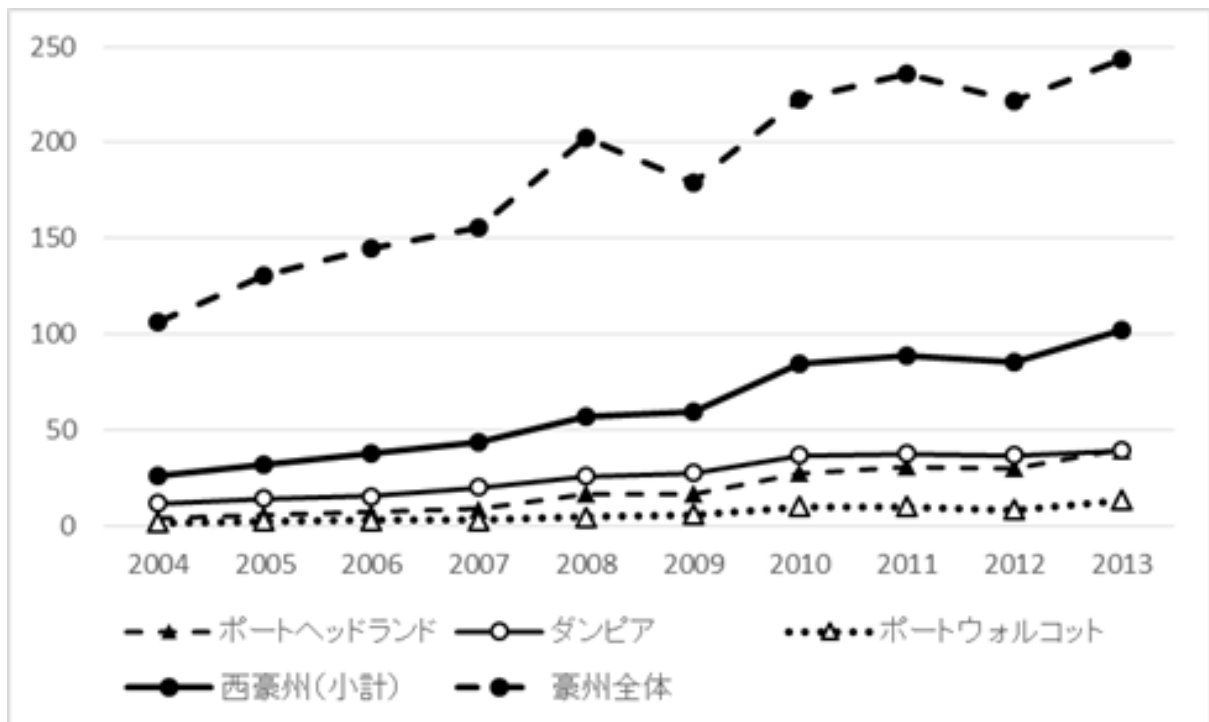
出所：Statistical Report Australian Sea Freight 2013-14, Department of Infrastructure and Regional Development, Australia, p. 6.を集計。

図9 オーストラリアの海上輸出貿易額（単位：\$ billion）



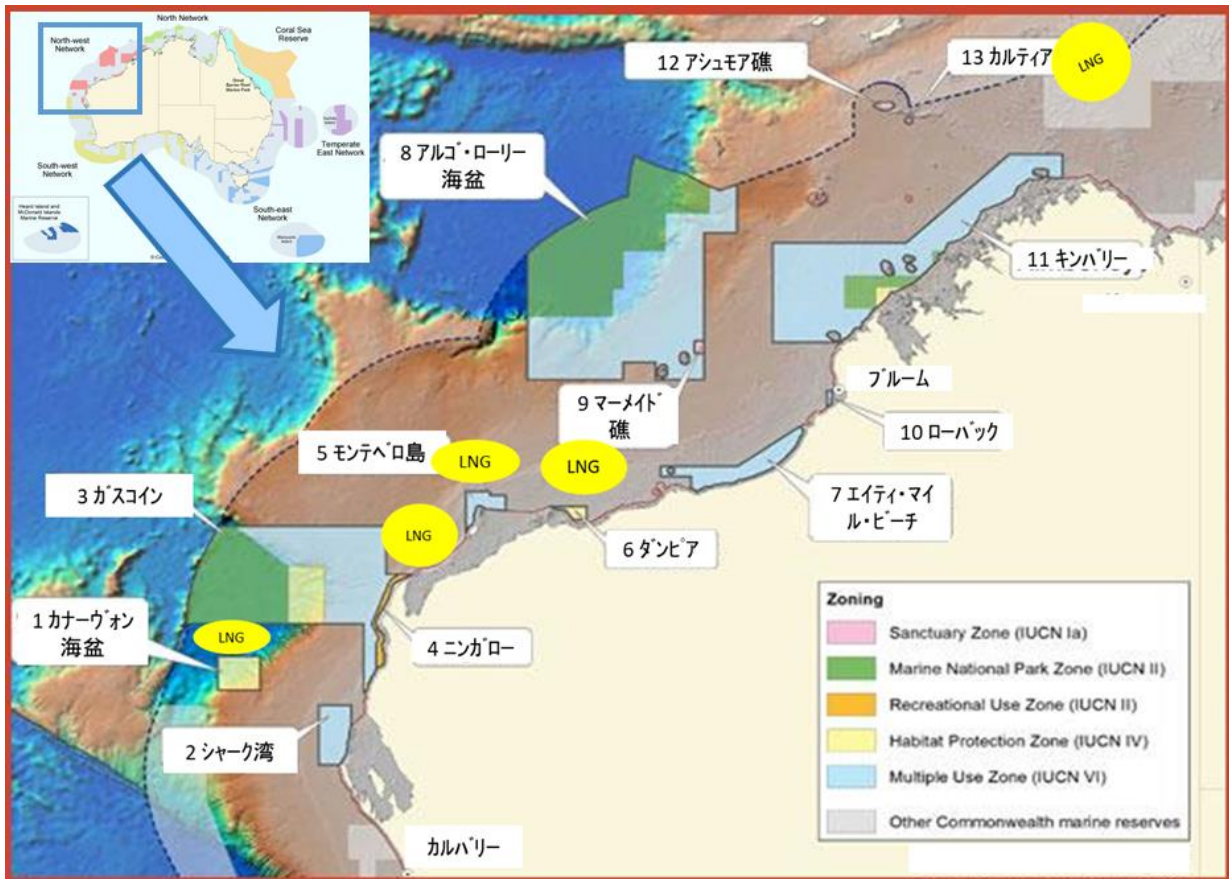
出所: Statistical Report Australian Sea Freight 2013-14, Department of Infrastructure and Regional Development, Australia, p. 6.を集計。

図10 西オーストラリアの海上輸出貿易額（単位：\$ billion）



出所: Statistical report Australian sea freight 2013-14, Department of Infrastructure and Regional Development, Australia, p. 6.を集計。

図 1 1 北西方面海洋ネットワークの連邦海洋保護区



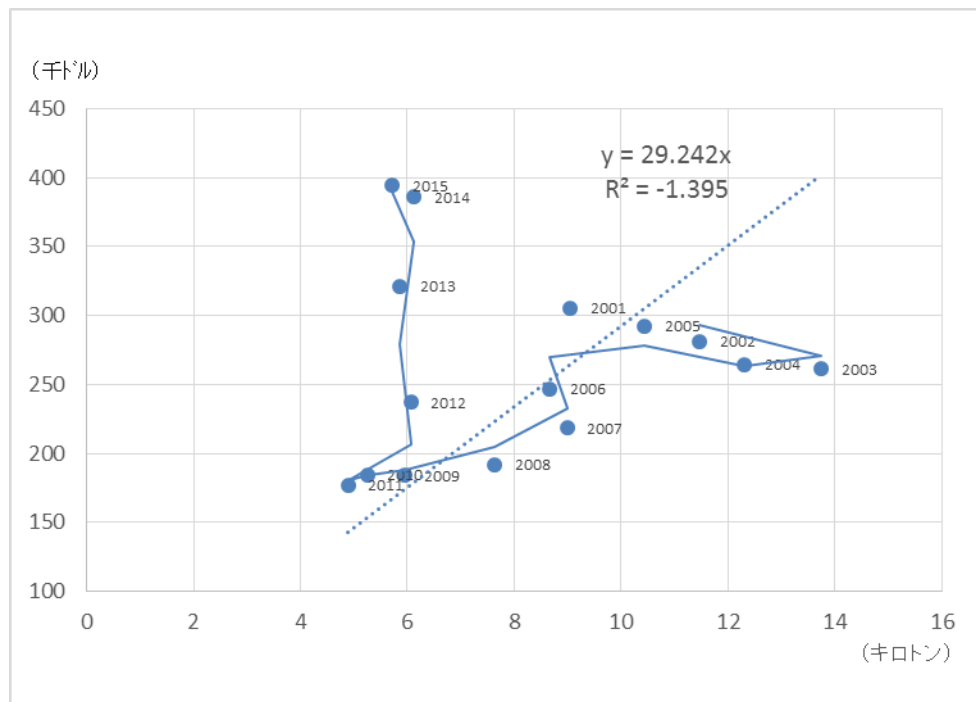
出所: Department of the Environment and Energy, Australian Government ウェブページ <<http://www.environment.gov.au/topics/marine/marine-reserves/north-west>>. をもとに作成。

表 6 西オーストラリア州の MPA 海洋利用区分

MBIMCR	特 徴
自然保護区 (sanctuary zones)	環境に悪影響を与える人間の活動を除外することによって、自然環境の持続性が管理される。特定保護種の生息地が人間の干渉から保護されるが、教育、科学調査およびレクリエーション(一部)が許可される。
特別目的区 (special purpose zones)	底生植物の繁殖や真珠採取などのために管理される区域であり、他の活動との両立が許可されない。
一般利用区 (general use zones)	海洋公園の環境価値や持続性に適合した、商業的活動が許可されるが、他活動の複合も許容される。
レクリエーション区 (recreation zones)	レクリエーション、エコツアーおよび釣りが限定的に可能であり、商業漁業、真珠採取、水産養殖、石油資源開発・生産などの活動は許可されない。
海洋管理区域 (marine management area)	石油ガスの送油管、浚渫処理といった特定の活動のみ、許容される。

出所: 西オーストラリア州の MPA の利用区分を整理して作成。

図 1 2 西オーストラリア州のロックロブスターの漁獲量と生産額の相関関係



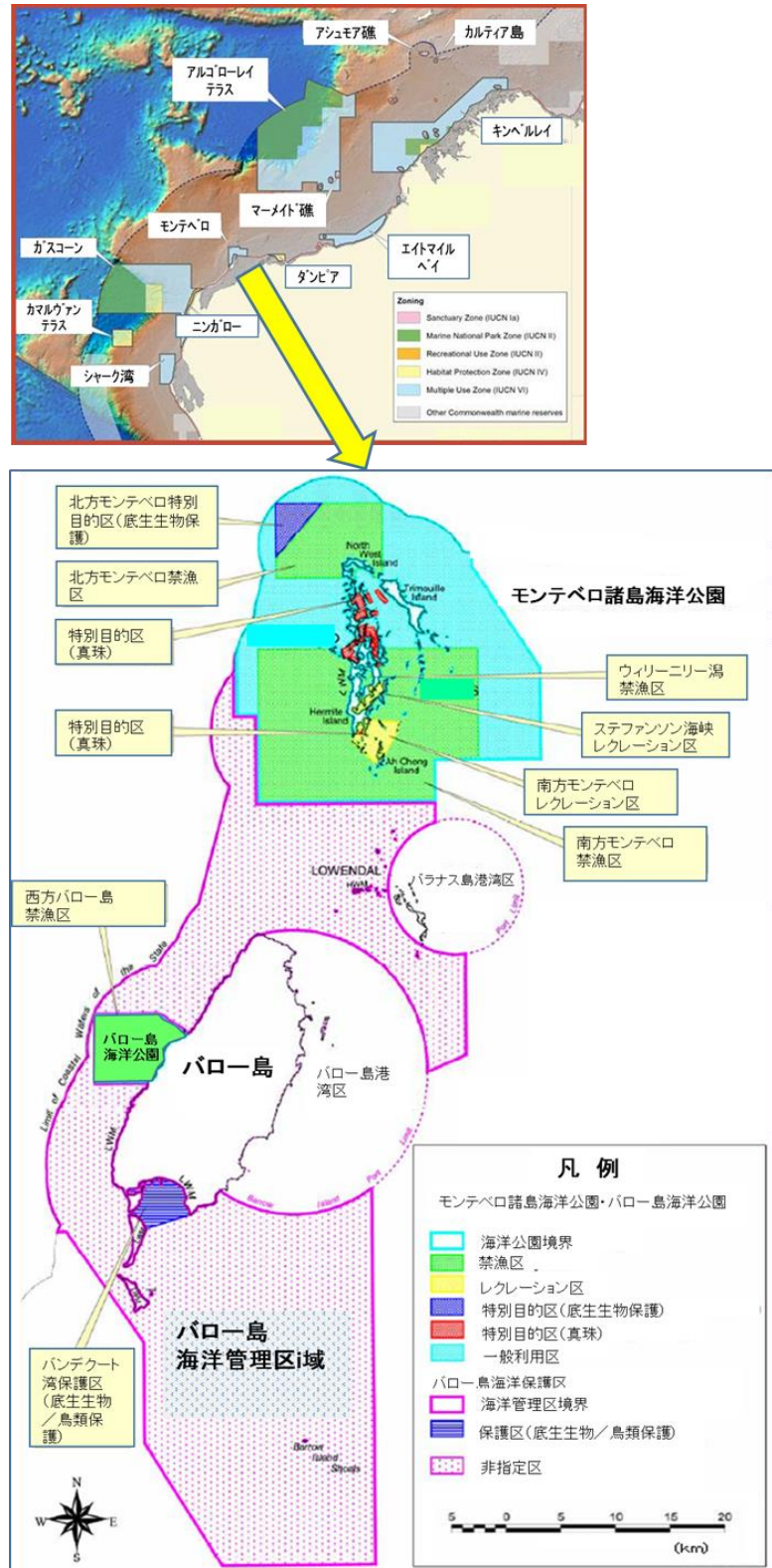
出所 : Australian Bureau of Agricultural and Resource Economics and Sciences, Australian fisheries statistics 2004(February 22, 2005), p. 28: 2007(June 26, 2008), p. 49: 2010(August 30, 2011), p.63, Australian fisheries and aquaculture statistics 2013(November 21, 2014), p. 78: 2016(December 20, 2017), p. 104.のデータをもとに分析。

表7 モンテベロ諸島／バロー島海洋公園及びバロー海洋管理区域の区分（概要）

大別	活動	モンテベロ諸島／バロー島海洋公園					バロー島海洋管理区域	
		自然保護区	レクリエーション区	特別目的区 (底生生物)	特別目的区 (真珠採取)	一般利用区	自然保護区 (底生生物/ 海鳥)	未指定区
商業	真珠採取	×	×	×	○	要査定	×	要査定
	養殖	×	×	×	要査定	要査定	×	要査定
	なまこ漁	×	×	×	○	○	×	○
	定置網漁	×	×	×	×	○	×	○
	はえ縄漁	×	×	×	×	○	×	○
	地引き網漁	×	×	×	×	○	×	○
	船引き漁	×	×	×	×	○	×	○
	エビ漁	×	×	×	×	×	×	○
	カニ漁	×	×	×	×	×	×	×
	採取	×	×	×	○	○	×	○
	珊瑚礁／砂岩採取	×	×	×	×	×	×	×
	海底資源探査	要査定	要査定	要査定	要査定	要査定	要査定	要査定
	資源掘削	×	×	要査定	×	要査定	要査定	要査定
	釣船漁	×	×	引き網のみ	○	○	×	○
	観光	○	○	○	○	○	○	○
レクリエーション	ボート(起動式含む)	○	○	○	○	○	○	○
	水上スポーツ	○	○	○	○	○	○	○
	釣り	×	○	引き網のみ	○	○	○	○
	投網	×	○	×	○	○	○	○
	刺突漁	×	○	×	○	○	×	○
	採取	×	×	×	×	×	×	○
その他	サーフィン、スノケリング等	○	○	○	○	○	○	○
	係留施設設置	要査定	要査定	要査定	要査定	要査定	要査定	要査定
	パイプライン	×	×	要査定	×	要査定	要査定	要査定
	砂泥掘削	×	×	×	×	×	×	要査定
	調査	○	○	○	○	○	○	○
	軍事飛行訓練	○	○	○	○	○	○	○

出所: Management Plan for the Montebello/Barrow Islands Marine Conservation Reserves 2007-2017, Department of Environment and Conservation, pp. 21-22.をもとに作成。

図13 「モンテペロ諸島／バロー島海洋保護リザーブ」のゾーニング



出所: Management Plan for the Montebello/Barrow Islands Marine Conservation Reserves 2007-2017, Department of Environment and Conservation, p. 23.をもとに作成。

表 8 海洋空間計画の比較

ボスニア海の本MSP	活動範囲(特徴)	MBIMCR
アクセス制限区	禁漁区や海底遺産などを守るために、アクセスが高度に制限された区域。	自然保護区 (sanctuary zones)
持続的利用区	持続的利用および生態系保護などのため、重複的な活動が制限された区域。	特別目的区 (special purpose zones)
一般利用区	環境影響評価に基づく法令の下、漁業、海上交通などが許容される区域。	一般利用区 (general use zones)
沿岸利用区	レクリエーション、エコツアーおよび釣りが限定的に可能な区域。	レクリエーション区 (recreation zones)
排他的利用区	エネルギー施設(風力発電)、軍事訓練といった特定の活動のみ、許容される区域。	海洋管理区域 (marine management area)

出所: Hermanni Backer, Ulf Bergström, and Christian Fredricsson, eds., Planning the Bothnian sea, 2013, pp. 106-108. 及び Department of Environment and Conservation, Management Plan for the Montebello/Barrow Islands Marine Conservation Reserves 2007-2017 (Management Plan No. 55) , pp. 19-22. をもとに作成。

表 9 QMS の検査対象

搬出入品など	施設
施設および可動機器	陸上供給区域
スキッド、緩衝材、鋼鉄	海上荷役設備
特殊機器、割れ物	荷船の陸上設備
バロー島船舶	検疫検査センター
モジュール	バロー島物資搬入施設
バロー島への移動人員	海上物資搬入施設
砂および集合物品	物流
国内航空便	設備および物資の搬入、保管、搬出
食料および腐りやすい物	
バロー島から洋上プラットフォームへの移動人員	バロー島施設への航空便、海上便の許可、禁止

出所: Barrow Island Quarantine: Terrestrial and Marine Quarantine Management System, April 15, 2014, pp. 47-48. をもとに作成。

-
- (1) Statistical report Australian sea freight 2013–14, Department of Infrastructure and Regional Development, Australia, p. 6.
 - (2) 国際単位系でエネルギー・熱量の単位。1PJ=10⁶ GJ=23,885 toe、1 toe (tonne of oil equivalent) は、1 トンの原油を燃焼させたときに得られる約 42GJ のエネルギー量。
 - (3) ガス田から液体分として採取される原油の一種。「石油・天然ガス用語辞典 (電子版)」石油天然ガス・金属鉱物資源機構、2016 年 8 月。
 - (4) Department of Industry and Science, Energy White Paper 2015, Commonwealth of Australia, p. 25. より算出。
 - (5) シェブロンのほか、シェル、エクソンモービル、コノコフィリップス、国際石油開発帝石、トータル、BHP Billiton、Apache Energy。他方、オーストラリア企業は大企業 2 社 (Woodside Petroleum、Santos)、小企業 2 社 (Origin Energy、Beach Energy)。
 - (6) 島又は陸地の周縁に接して発達しているもの。その幅は砂浜のある緩斜面や風浪の弱いところで広く、磯の部分、風浪の強いところ、海水の濁りやすいところで狭い。
 - (7) “Prime Minister Turnbull and WA Premier Barnett visit Gorgon,” Government of Western Australia, April 20, 2016, https://www.wajapan.net/news_e/2550, last visited April 28, 2016.
 - (8) North Kimberley Marine Park Joint management plan 2016 Uunguu, Balaaggarra, Miriuwung Gajerrong, and Willinggin management areas Management plan 89, p. 51; Eighty Mile Beach Marine Park Management Plan 80 2014-2024, pp. 26-27; Management Plan for the Ningaloo Marine Park (State Waters) and Muiron Islands Marine Management Area 2005 - 2015, p. 92-93, 96; Shark Bay Marine Reserves Management Plan (1996-2006), p. 16.
 - (9) Department of Agriculture and Water Resources, Fishery status reports 2017, Commonwealth of Australia, p. 412.
 - (10) Department of Agriculture and Water Resources, Australian fisheries and aquaculture statistics 2015 - Historical production (annual for to 2004-05 to 2014-15) のデータを分析。
 - (11) バロー島海洋公園 (Barrow Island Marine Park) を含むバロー島海洋管理区域 (Barrow Island Marine Management Area) 及びモンテベロ諸島海洋公園 (Montebello Islands Marine Park) に区分される。
 - (12) ノーフォーク生、1802 年英海軍入隊。1817-1822 年、帆船マーメイド (Mermaid) と帆船バサースト (Bathurst) を乗り継いで、オーストラリア全周にわたる沿岸調査を実施。John Murray, Narrative of a Survey of the Intertropical and Western Coasts of Australia: Performed Between the Years 1818 and 1822, Vol. 2, William Cowes. 参照。
 - (13) 条件: 厳正な自然保護及び公共価値を有する区域, 両院議会の認可が必要 (公共利用 5% 以下もしくは 1ha)。Government of Western Australia, State Land Services, p. 1-2.
 - (14) 2016 年 1 月時点、シェブロンのおーストラリア子会社 (約 47%)、エクソンモービル (約 25%)、シェル (約 25%)、大阪ガス (約 1%)、東京ガス (約 1%) などが参画。
 - (15) ターンブル首相はゴルゴン・プロジェクトが環境承認を得た際、ハワード政権で環境大臣に在任。
 - (16) 2013 年 6 月、DEC は公園・野生生物省 (DPaW) 及び環境法制省 (DER) に分離。DPaW は自然保護及び国定公園・海洋公園の公共性ネットワーク構築、DER は環境の法制、承認及び普及、又は汚染防止をそれぞれ担当。
 - (17) Petar Djokovic, “Operations Hurricane and Mosaic,” Sea Power Centre-Australian Navy, Semaphore, 2016, pp. 1-2.
 - (18) Montebello Islands Marine Park Information Guide, Department of Parks and Wildlife, p. 3
 - (19) Australian Maritime Safety Authority, National Plan to Combat Pollution of the Sea by Oil and other Noxious and Hazardous Substances Annual Report 2010-11, p. 46.
 - (20) Government of Western Australia, WESTPLAN – Marine Oil Pollution, May 24, 2016, p. 18.
 - (21) Chevron Corporation, Jansz Feed Gas Pipeline and Wells Operations (Commonwealth Waters) - Environment Plan Summary, June 4, 2015, pp. 12-14.
 - (22) Department of Parks and Wildlife and the Australian Marine Oil Spill Centre, Pilbara

Region Oiled Wildlife Response Plan, March 11, 2014, pp. 71-85.

⁽²³⁾ Hermanni Backer, Ulf Bergström, and Christian Fredricsson, eds., Planning the Bothnian sea Outcome of Plan Bothnia - a transboundary Maritime Spatial Planning pilot in the Bothnian Sea (Digital edition 2013), February 2013, pp. 106-109.

⁽²⁴⁾ 西オーストラリア政府機関（公園・野生生物省（DPaW）、農業食料省（DAFWA）、漁業省（DoF）、専門家、シェブロン代表から構成。

⁽²⁵⁾ 原産地：西オーストラリア、イネ科、常緑多年草、約 30 種。

⁽²⁶⁾ Chevron Corporation, Barrow Island Joint Venture Environment Plan Summary, February 16, 2017, p. 7.

⁽²⁷⁾ アメリカ・アフリカ原産、実から採れる繊維は、軽量かつ撥水性に優れるが引火しやすい。他方この繊維が油を大量に吸収することから、油吸収材として使用されるようになってきている。

第5章 連邦政府主体の西オーストラリア海洋政策の実行と射程

第4章において、海洋利用と海洋保全の課題が明らかになった。本章では、これらの取組みを保障するために、連邦政府が取り組むべき安全保障政策を考察する。また国際関係を考慮しつつ、近隣諸国との安全保障課題を明示する。

第1節 排他的経済水域における脅威認識と海上法執行

第1項 オーストラリアの脅威認識

オーストラリア近海の海洋プラットフォームに脅威が存在する確証はないものの、施設内の保安事故やサイバー侵入などに国際的な関心は広まっている。米国は国家戦略上、石油開発地点がテロリストの標的になることを想定しており、海上開発施設がホームグラウンテロあるいは国際的テロの標的になると考えている。しかしオーストラリアでは、そのようなテロの可能性は低く、部内従業員や単独犯によって引き起こされる可能性が高いと評価されている⁽¹⁾。その事例として、ノルウェー連続テロ事件（2011年7月22日）⁽²⁾を引き合いに出している。

一般に EEZ は、領海に隣接し、基線から 200 海里まで延びる経済・資源にかかわる海域であり、沿岸国が一定の主権的権利及び管轄権を有する。船舶及び航空機は EEZ において、上空飛行を含む航海の自由を享受する。もちろん、テロリストや大量破壊兵器などの移動が EEZ において認められている経済的な主権的権利又は海洋環境保全にかかわる管轄権の侵害に当たるものであれば、沿岸国の国内法令に基づく措置の対象となる。ただし、領水又は接続水域における当該国内法令の違反を根拠とした各水域からの追跡権の行使は、EEZ においても認められている。諸外国でも、人工島、施設又は構築物に対する破壊活動などは想定されている。例えば、海上プラットフォームに対するテロ攻撃である。1995年、グリーンピースは北海油田の「ブレント・スパー (Brent Spar)」浮標を占拠して、妨害活動を実施した。海上プラットフォームが無防備ならば、テロリストは容易に施設を占拠できるだろう。

オーストラリアの海洋プラットフォームについては、その運転保安計画は NOPSEMA の承認が必要であるが、安全保障上の対策計画は運用承認プロセスの一部として査定するだけで、実際の対処を評価することはしていない。また海洋プラットフォームのヘリポートは、航空輸送安全法 2004 (Aviation Transport Security Act 2004) に基づいて管理されるが保安上の規定はない。2004年ロバート・トンキン (Robert Tonkin) が設立した任務隊 (Taskforce on Offshore Maritime Security) によって、海洋プラットフォームの安全基準の基盤が確立した。NOPSEMA は業務監査や現場検査を断続的に実施することになっているが、2007年以降現場の評価がなされていない。そのため 2010年5月になってようやく、インフラ輸送省 (Department of Infrastructure and Transport) が、事故やテロに対する対応を評価するようになった。

オーストラリアの海洋プラットフォームは企業体の所有物であることから、「石油ガス

施設所有者（owner of offshore oil and gas facilities、以後「所有者」という。）及び「石油ガス施設操業者（operators of oil and gas facilities、以後「操業者」という。）」は、操業のリスク管理を主眼としてきた。そこで連邦政府は重要施設防御戦略（Critical Infrastructure Resilience Strategy）を策定して、「石油ガス・セキュリティ・フォーラム（OGSF）」など定期的な会合を活用して、所有者と操業者との情報共有を高めて施設の依存性や脆弱性に対する意識を啓蒙している。またオーストラリア軍は、バス海峡及び北西部海域の海洋プラットフォームの周辺海域で訓練を実施しているが、プラットフォームの運用者などとの連携訓練を実施するまでには至っていない。

海洋プラットフォームに向かってくる脅威から退避する所要時間を 30 分と見積もるならば、最低でも 10 海里圏外から動静を把握しなければならない。その仮定に基づくならば、安全水域 500m は防備上あまりに狭い。多くの施設は狭い区域に集約している上に、他の施設と接続されていたり、立入が制限される区域もあり、退避に時間を要することが考えられる。また施設に付随するパイプライン及び陸上関連施設には安全水域は設定されていない。したがって、海洋プラットフォームに設定できる安全水域は、文字通り作業安全の範疇であり、安全保障上の安全範囲には十分でない。

2012 年 6 月、運輸安全検査官（Inspector of Transport Security）の意見書の中で、連邦政府が合意し改善策を打ち出した内容を整理すると、オーストラリアが積極的に海洋プラットフォームの安全保障を強化することが明示されている（表 10）。このほかに、サイバーセキュリティ訓練、米国に倣った連邦政府と各州間の協定、AIS 及び「自動追尾レーダ（ARPA）」の設置などは現行態勢の強化で対応することにしている。また、JPDA の海洋プラットフォームについては、オーストラリアと東ティモール間の協定では、石油ガスの探査、掘削及び開発を協同管理することが規定されている。また、両国が脅威に対して共同対処すべきだろうが、規定はなされていない。連邦政府は、事故、脅威などの不測事態に対して、あくまでも各国で対応するものと考えており、その能力を備えることを重要視している⁽³⁾。

また海底利用は資源開発だけではなく、海底通信ケーブルも含まれる。西オーストラリア沿岸を伝って北西部海域を往来する海上交通路の下には、情報ネットワークが世界に延びている。オーストラリアでは、インターネット通信の約 95% が海底通信ケーブル（約 19 本）によって送信されている。中でも西部海域では、パースからスダ海峡に向けて海底通信ケーブルが敷設されており（図 14）⁽⁴⁾、東南アジアにおける紛争あるいは震災の規模によっては、海底ケーブルの送受信に影響を受けることが予想できる。UNCLOS には EEZ における海底通信ケーブルに対して、権利と義務が明記されているが、排他的な権利は含まれていない。オーストラリアは、世界に先駆けて海底通信ケーブルの規制化をしている。

第2項 海洋プラットフォームの安全水域を越えた執行措置の限界

MTOFSA に基づき、国家の安全保障に重要な意味を持つ海洋プラットフォームや海洋のテロ対策については、それが各州の管轄範囲内（3海里）であっても、連邦政府が責任を請け負っている。重要施設でありながら無防備な海洋プラットフォームには、安全水域⁽⁵⁾を設定することができるが、UNCLOS の規定上周辺 500m の狭い範囲に限られている。

UNCLOS の安全水域に関する規定が想定するのは、外からの海洋プラットフォームへの危険を排除する必要がある場合である。領海内に設置される海洋プラットフォームなどについては、領海において無害通航権を行使する外国船舶に沿岸国法令の遵守義務が課せられ、また沿岸国には無害でない通航を防止するための保護権（第25条）が与えられており、これらの規定を通じて、海洋プラットフォームへの外部からの危険に対応することが一応は可能である。これに対して、EEZ あるいは大陸棚上の海洋プラットフォームの場合、海域の経済的利用にかかわるもの以外については、沿岸国の管轄権は一般には外国船舶に及ばず、その周辺海域は海域の性質としては依然として公海に準じた扱いとなる。IMO は、安全水域内の航行管制に言及するまでもなく、沿岸国に対して外国船舶の航行自由を尊重した活動を勧告している⁽⁶⁾。安全水域の周辺海域で、外国船舶に対してとりうる臨検を除けば、沿岸国が安全水域における管轄権を拡張して適用することを認めることは、外国船舶の航行利益を損なうことになる。

UNCLOS は、安全水域において沿岸国は「安全を確保するための適当な措置」を取ることができる⁽⁷⁾と規定し（UNCLOS 第60条4）、また安全水域からの追跡権の行使を認めている（第111条2）。沿岸国が安全水域においてとる「適当な措置」は、航行船舶の安全、人工島・施設・構築物の安全を確保するための措置とされている。他方、追跡権は「安全水域に適用される沿岸国法令の違反」がある場合に行使できるものとされているが、いかなる法令が安全水域に適用されるかについては、明文の規定はない。

これに対して沿岸国は EEZ 及び大陸棚上における人工島・施設・構築物の建設・運用・利用の許可及び規制の排他的権利をもち（同第60条1）、また構築物に対して「通関上、財政上、保健上、安全上及び出入国管理上の法令に関する管轄権を含む」排他的管轄権をもつ（同第60条2）と規定されている。海洋プラットフォームに5つの部類を特定して適用法令が明示されているのは、そこに従業員が駐留し、外部から船舶を通じて外国人を含む関係者の出入りや物品が搬入されていることから妥当である。したがって、施設という「領域」への人や物の出入りについて規定する沿岸国法令が適用されることが合理的である。しかし5つの法令は、沿岸国がその違反の処罰及び防止のためにとりうる措置に関する規定を想起させるが⁽⁷⁾、そこから安全水域を接続水域類似の水域とは言えない。ただ接続水域と異なり、4つ目の部類の法令として海洋プラットフォームに「安全上の法令」（safety law and regulations）がつけ加えられている。これは、国際法上当然に沿岸国法令の適用が可能なプラットフォームそのものの安全性に関する法令（例えば建築基準、構

造設計基準や危険物貯蔵基準などに関する沿岸国法令)ではなく、他の4つの部類の法令同様、外からの危険あるいは危険に対処するために必要な範囲で適用されるものである。そのため、安全水域において海洋プラットフォームの安全を確保するための必要な措置には、それら法令の違反を「防止するための措置」が含まれることとなろう。この措置は、もし安全水域を接続水域と類比できるとすれば、沿岸国法令違反の実行着手がない段階あるいは未遂段階における規制措置ということになり、司法権の行使を前提とした執行措置というよりは、警察権の行使あるいは安全保障上の排除措置に近いものということになる。これに対して OPGGSA は、船舶及び海洋プラットフォームの安全を確保するために安全水域への入域禁止に違反した場合の罰則（最高懲役 15 年）を定めている⁽⁸⁾。

他方、海洋プラットフォームに適用される法令によっては、安全水域内でとられる措置は、法令への違反を防止するための措置にとどまるということもありうる。つまり安全水域に関しては、①安全水域に適用される法令、②海洋プラットフォームに適用される法令が安全水域にも適用される場合、③沿岸国の法令は海洋プラットフォームに適用されるが、沿岸国がその違反を防止するために安全水域内で何らかの適用な措置をとりうる場合、の三つの場合が考えられる。ただ EEZ 上の海洋プラットフォームの周辺海域は EEZ であるから、それに応じて法令の執行あるいは違反の防止について取り得る措置は、それぞれの場合ごとで異なってくる。例えば①、②については追跡権が生じるが、③について追跡権は生じないであろう。

UNCLOS 上、安全水域は、外部からの人工島・施設・構築物への意図的で準備・装備された破壊活動（テロ攻撃）を想定して、それら意図的な損壊行為・業務妨害行為から海洋プラットフォーム及びその運用を保護することを目的として想定されたものではないことを推測させる。UNCLOS の安全水域に関する規定、とくにそれを 500m の範囲に限った規定は、外国船舶の航行利益を重視するものである。安全水域はまた国際航行に不可欠と認められた航路帯の使用を妨げるような場所に設定することを禁止している（第 60 条 7 項）。それゆえ安全水域において船舶の航行、海洋プラットフォームの安全の双方を確保するための「適当な措置」（60 条 4 項）についても、措置をとることができる範囲は、原則として、安全水域周辺の海域には及ばず、安全水域の中で措置をとることを認めたものと解釈すべきである。安全水域の周辺海域は、外国船舶の航行との関係では公海と同じであるから、一般の公海において外国船舶に対してとりうるごく限定された措置を除けば、沿岸国が安全水域における管轄権を拡張して適用することを認めることは、外国船舶の航行利益を損なうことになる。ただし進入船舶が大型船舶である場合には 500m では停止させることが不可能と思われ、海洋プラットフォームの規模やその業務の危険性の度合いなどに応じて、500m を越える安全水域を IMO の勧告を得て設定するなどの配慮が必要になる（図 15）。

しかしながら、何らかの事故の場合に船体の保全を目的として安全水域に入域しようと

する船舶が海洋プラットフォームに接近する場合、あるいは故障して運航のコントロールを失った外国船舶が接近する場合には、安全水域の外側において何らかの排除措置をとることにより、海洋プラットフォームへの危険を事前に防止する必要がある。衝突が起きれば、海洋プラットフォーム上の人員が被害を受けたり、海洋環境に甚大な影響を及ぼすことが考えられる。したがって、衝突のために甚大な犠牲や損害が生じるおそれがある場合には、安全水域に到達する前の段階で、事前に船舶の進行を物理的に変更又は停止させることが不可欠な状況も生じうる。

通常こうした事態が生じた場合には、船舶の船長の依頼を受けて、何らかの海難救助措置が取られることとなるものと思われるが、船長の要請あるいは旗国からの救助要請などがない場合に、なお沿岸国が一方的に何らかの排除措置をとれるかという問題が生じる。領海に設置された海洋プラットフォームの場合には、沿岸国の保護権（第 25 条）を行使して、安全水域の周辺領海において適当な措置をとることができるが、EEZ 上の海洋プラットフォームについてはこうした規定はない。

しかし、保護の必要性は類似であり、安全水域を海洋プラットフォームと一体のものとして内水類似の海域とみるのであれば、その外側は公海ではあるものの、なお船舶及び海洋プラットフォームの安全を理由に、何らかの措置をとる可能性を完全に排除するものではないだろう。沿岸から遠い EEZ においては、領海における保護権類似のものは不要であると考えるか、それとも海洋プラットフォーム管理者に裁量を広く認めるかは、公海に準ずる航行の自由とのバランスをどうとるかの問題となる。もちろんその場合、安全措置をとることは極めて重大な損害を生じさせる具体的な危険がある場合に限定されるべきであろう。

EEZ 上の海洋プラットフォームであろうと公海上の海洋プラットフォームであろうと、こうした措置は、国際法上は一種の緊急避難的措置として認められてしかるべきであり、安全水域の外側の海域の性質によって異なるものではない。事故などによる海洋環境の重大な汚染に関しては、UNCLOS の海洋環境の保護及び保全に関する規定は、「著しく有害な結果をもたらすことが合理的に予測される海難又はこれに関連する行為の結果としての汚染又はそのおそれから自国の沿岸又は関係利益（漁業を含む）を保護するために実際に被った又は被るおそれのある損害に比例した措置を領海を越えて」執行する沿岸国の権利を認めている（第 221 条）。

これは「1981 年海洋保護（介入権限）法」によれば、海難は船舶の航行上の事故（衝突や座礁）の外、「船舶内又は船舶外のその他のできごとであって、船舶又はその積荷に実質的な損害を与え又は与える急迫したおそれがあるもの」と規定されている。この介入権の規定を類推すれば、海洋プラットフォームと船舶との衝突の急迫した危険があり、海洋プラットフォームの倒壊などにより構築物上の施設・設備その他の物品が失われ、あるいは重大な海洋汚染が生じて実質的な損害が大規模に発生するおそれがある場合には、介入権

の拡張適用あるいは類推適用を認めて、予想される損害と比例した措置をとることが合理的でもある。この措置は沿岸国の国内法上は一種の行政法上の即時強制に類似した性質を持つ。実際上の多くの場合には、船舶の強制停船や針路の強制変更の措置に限られており、船体の爆破などの措置は含まれていない。

これとは別に、国際航行船舶不法行為防止条約（SUA）⁽⁹⁾と同時に採択されたプラットフォーム議定書⁽¹⁰⁾では、大陸棚上の **fixed platform**（海洋プラットフォーム）を、資源の探査開発のためにもしくは経済的な目的で海底に恒久的に敷設された人工島、設備、構築物と定義した上で、それらの運用を不法に支配し、構築物の安全を害するような仕方での上にいる人員に暴力行為を行い、構築物を破壊し、構築物を破壊するような物質又は装置を持ち込むなどの行為を犯罪化し（第 2 条）、それら犯罪を行った容疑者の処罰の管轄権と引き渡しの手続きを定めている。しかし安全水域については何らの規定も設けていない。未遂犯について、どの段階で実行の着手があったとするかについては規定がなく、それは各国の国内法に委ねる趣旨であろう。しかし安全水域に入ったことで実行の着手があったと見るのはおそらく困難であろう。

にもかかわらず、例えば夜間に破壊活動を決行するために安全水域周辺を徘徊する船舶の場合には、安全水域の外で徘徊しているときに何らかの措置をとるのでなければ、海洋プラットフォームの安全を確保することができない場合もある。例えば、安全水域周辺に徘徊する船舶の外見や船員の挙動、その他の情報から、犯罪を行うことを疑うに足りる十分な理由がある場合である。とはいえ、安全水域周辺の海域は、船舶の通航との関係では公海であり、旗国主義が適用される。通常、立入検査には旗国の同意が必要である⁽¹¹⁾。その結果、犯罪を行う意図が明らかとなった場合には、旗国に代わって容疑船舶及び容疑者の身柄を確保し、旗国に引き渡すような手続きについても旗国と同意のうえで準備しておく必要も生まれる。もちろん安全水域に入域した場合には、無許可入域の容疑で逮捕・処罰することができるが、テロ船舶の場合には、そうした措置では不十分な場合があり得るということである。それは国内法の枠内で処理できる問題ではない。

航空機からの海洋プラットフォームの安全確保に関しては、まず海洋プラットフォームの上空に安全空域を設定することができるかという問題がある。また可能であるとして、そうした空域の範囲もまた 500m の半球上の空間か、垂直方向の上空 500m なのかということも不明であり、UNCLOS にはこれに関連する規定はない。ただ航空機については、船舶におけるような 500m という範囲の限定を類推することは全く無意味でもある。もっとも海洋プラットフォームのヘリポートで離発着しようとする回転翼機などについては、無許可の接近を禁止する措置がとれるようにすることが合理的である場合もある。オーストラリアは、安全水域上空に立入禁止空域を設定していないが、無許可で禁止空域に立ち入った場合に、オーストラリア法令による処罰が可能かという問題が生じる。立ち入り禁止空域の性質が、一般国際法上認められる通常の場合の危険空域と同じであれば、

それは単に危険の所在を通報して、航空機の回避行動を促す措置にとどまることになり、たとえ危険を知りながら入域しても処罰されるわけではなく、単に自己の危険負担において入域したことになり、その結果として危険を冒した側に損害が生じた場合でも、その危険区域の設定が合理的になされていれば、設定した側は賠償義務を負わないということになるにとどまる。これに対して、海洋プラットフォームの上空の立ち入り禁止空域は当然にほぼ恒久的にあるいは長期にわたり設定されることになるし、またそれは通航する船舶や航空機の安全のみならず、海洋プラットフォームの安全の確保にもなる。それゆえ、危険の通報によって任意の回避行動を促す措置では不十分である。その意味で海洋プラットフォームの上空に立入禁止空域を設定して立ち入りを禁止し、それを実効的なものとするためには、禁止に違反して入域した者を処罰できるのでなければならない。UNCLOSには安全空域の設定に関する規定はないが、しかしそれが安全空域の設定を認めない趣旨とも思われぬ。安全空域の範囲をどう限定して設定することが合理的に認められるかという課題は生じるが、回転翼機ならば機体性能上可能であろう。回転翼機は発着時など、上空静止する運動を伴うことから半径 500m の上空に安全空域を設定することが考えられるからである。

第3項 発信国まで延びる海底通信ケーブルの執行措置の限界

EEZ、大陸棚、公海における海底通信ケーブル敷設の自由をすべての国が認められている（UNCLOS 第 58 条、第 79 条、第 112 条）。オーストラリアの海底通信ケーブルは、国際的な音声及びデータ交信の大部分を担っており、海外を結ぶ重要施設である。しかしながら、通信ケーブルは損傷や破損の影響を受けやすく、情報の交信に深刻な影響を与える可能性があり、企業、通信ケーブル所有者、個人利用者及び政府機関に、データの損失、著しい情報遅延及び深刻な経済的・安全保障的な損失を引き起こしかねない。そのため、2007 年 1 月オーストラリア通信メディア庁（ACMA）⁽¹²⁾は、海底通信ケーブル保護法令を制定してパース及びシドニーの保護区を設定した（図 16）。具体的な禁止事項は、次のとおりである⁽¹³⁾。

- ① 船上から、海底上あるいはその付近や中層域で、底引き網を曳航、運用及び吊下。
- ② 船上から、浚渫機及び採貝機を曳航、運用及び吊下。
- ③ 船上から、延縄及びトロットラインを含む流し網を曳航、運用及び吊下。
- ④ 集積地点及び他の洋上集積地点（洋上廃棄を含む）を設定、維持及び利用。
- ⑤ 船舶を沈めるか、沈めようとする事。
- ⑥ 魚を誘ひ寄せる簡易的機能（集魚装置を含む）を持った錨泊機を曳航、運用及び吊下。
- ⑦ 底引き網を曳航、運用及び吊下。
- ⑧ 海底に達する漁業やその他規制された活動で使用される網、綱、チェーンなどを曳航、運用及び吊下。

つまり処罰の対象は、上記の行為や海底通信ケーブルの損傷及び切断、及び危害を与えかねない活動であり、100m以浅に適用されると考えてよい。また処罰は、10年以下の懲役、約10万豪ドル以下の罰金と規定されている。100m以深から限定的ながら上記の活動が許されており、500m以深では制限はない。もちろん、海岸付近500m以内のレジャーや上層域の遊漁には規制はなく、海洋利用は開放されている。特に留意すべき点は、海上標識の定期整備、海底鉱物や石油の掘削活動、海上交通にかかわる技術的作業、軍事訓練の規制は緩和されていることである。肝心なことは、海底ケーブルに対する損壊、移設、掘削等の犯罪者を処罰することができるが⁽¹⁴⁾、具体的に防護する手段は明らかにされていないことである。シドニーの海底通信ケーブル保護区から約200km以遠に空軍訓練域⁽¹⁵⁾があるが、通信ケーブル事業者が活動する際は軍との調整が求められており、これは安全上の配慮である。

基本的には、海底通信ケーブルに対して、漁業や浚渫作業などの経済活動の制限があるだけで、諜報活動や他国の軍事活動には何ら規制が盛り込まれていない。前述したように、シドニー付近の他国の搜索活動を諜報活動（状況によって潜水艦が随伴する場合）と考えた場合、どのような懸念が生起するのか。諜報活動に利用される船舶や潜水艦は秘密のベールに覆われ、その性能を把握することは非常に限定的ではある。

ここで大きく分けて二つの問題点がある。一つ目の問題は、情報活動を阻止する海底通信ケーブル管理法制の欠如である。これに対して、UNCLOS第58条を根拠として、他国の政府船舶ならばEEZ内の不当な情報収集活動として許可しない方策が考えられるが、軍艦に及ぶものとはならない。運用国が自国のEEZを越えて、他国の大陸棚・EEZに延びる海底通信ケーブルの部分に対して、仮に第三国が情報収集に値する活動をしていたとしても、沿岸国は自国の権利を侵害されていることにはならない。

1970年代、米海軍はオホーツク海に配置されたソ連の海底通信ケーブルを盗聴する「ア

イヴィー・ベル作戦 (Ivy Bell Operation)」⁽¹⁶⁾を実施していたことが明らかになっている。米国はこの作戦で重要な情報を入手していたことから、世界中の海底通信ケーブルの通信傍受や妨害、そして通信内容の改ざんを行ったことが考えられる。その手法は、記録用のテープを内蔵した専用の盗聴器が仕掛けられ、ケーブルから漏れ出す微弱な電磁波を記録して解析することであったことが推測できる。現在電気信号の代わりに光ファイバーによる通信に換装されているが、盗聴技術は高度化されているようである。アメリカ海軍の原子力潜水艦アナポリス (USS Annapolis) が、「コンピューター・ネットワーク搾取 (computer network exploitations)」という作戦を実行しているとの報道もある。また米海軍は将来的に潜水艦から射出する「水中無人機 (UUV)」に情報活動を担わせる構想を描いているため⁽¹⁷⁾、非現実な活動とは言い切れない。したがって、情報収集活動に対する法的な規制は必要である。

二つ目の問題は、他国海岸に到達する海底通信ケーブルに対する活動の制限である。UNCLOS には、通信ケーブルの修理には沿岸国の許可を必要とする明文の規定はない。もっとも、通信ケーブル敷設・修理のためには、先行して経路などの調査が必要となるため、そのような活動が「海洋科学調査」と考えられるならば、沿岸国はそのような活動を自国 EEZ・大陸棚内で行う他国に対し自国の事前の同意を求めることができる。したがって、敷設・修理の場合に、作業上の支障をきたすほどの遅延を招く可能性も否定できない。

国際通信網の確保はすべての国の利益であり、紛争当事国は相手の海底通信ケーブルの経路となったとしても、UNCLOS 第 74 条及び第 83 条の下、紛争による影響を最小限に抑えるよう協力を進めるべきである。これに関連して、関係沿岸国は、経路等の調査活動を含め、緊急時の修理として許可の不要な活動の範囲を明確化し、他方で、通信ケーブル会社は適切なルールに従って、透明性をもって活動を進めることが必要である。

また、大陸棚に敷設される海底通信ケーブルの経路については、パイプラインの場合と異なり、沿岸国の同意は必要とされてはいないが、多くの国の関連法規はそのような同意を求めており、どのような場合にそのような同意条件が国際法上許容され得るかは明らかでない。さらに統合的沿岸域・海洋管理として、海底通信ケーブルによる騒音、電波放射、熱放射などの影響が指摘されている⁽¹⁸⁾。地中に埋没させる手法を用いて埋設された海底通信ケーブルの埋設・修理による環境への影響の軽減や、脆弱な生態系の保護についても法的な枠組みが必要となってくるだろう。

第 2 節 共同の海洋資源開発の推進

第 1 項 共同開発協定の意義

石油、天然ガスなどの天然資源の共同開発は、南シナ海における緊張緩和のための有望な選択肢の一つである。「共同開発協定 (JDA)」は、アジア全域で既に一般的である。JDA の基本原則は、参加国間の利益の共有を含む、資源探査、開発及び生産に関する法的枠組

みに合意することである。その一方で、当該海域の島嶼や岩礁あるいは環礁、そして海底資源の採掘権がどの国の主権に属するかという問題は、棚上げされなければならない。すべての南シナ海沿岸国が加盟している UNCLOS は、関係各国に対して、海洋における「最終的な境界画定に影響を及ぼすことなく」、「理解及び協力の精神」により、「実質的な性質を有する暫定的な取極」（第 74 条 3 及び第 83 条 3）を締結することによって海洋境界画定問題を管理するよう、強く慫慂している。これらの条項の狙いは、関係当事国間の関係改善を進めながら、経済発展を促進するとともに、係争海域が不安定な状態に陥ることを回避することにある。

アジア太平洋の係争海域では、次のような JDA が実現している。即ち、マレーシアとタイ（1979 年）、カンボジアとベトナム（1982 年）、マレーシアとベトナム（1992 年）、カンボジアとタイ（2001 年）、マレーシアとブルネイ（2009 年）、中国とベトナム（2000 年）、日本と韓国（1974 年）、日本と中国（2008 年）、オーストラリアとインドネシア（1989 年）、そしてオーストラリアと東ティモール（2002 年）である。もともと、これらの JDA の多くは、当事国間の関係が改善される過程で締結されているのが現実である。

2011 年 6 月にシンガポールで開催された会議「Conference on Joint Development and the South China Sea」では、参加した各国の政府、国際機関、NGO そして石油・天然ガス業界の代表は、領有権紛争と主権にかかわる天然資源へのアクセス問題に対する関係各国の国民感情が指摘されている。その上で、「主権を巡る紛争は、交渉、あるいは国際法廷や仲裁裁判所への提訴のいずれによっても、すぐには解決されそうにないことから、主権を巡る紛争を棚上げし、天然資源の共同開発を重視することが最も現実的な暫定的解決策である」という認識が一致している。

したがって、オーストラリア及び東ティモールの共同開発は、両国の外交関係の悪化、あるいは軍事対決のリスクを軽減することができよう。肝心なのは、共同開発をどのように実現するかである。前出のシンガポール会議では、共同開発を実現するための 9 つの実質的な措置が論議された。これらの内で最も重要な措置は、中国、ベトナム、マレーシア、ブルネイ、フィリピン及び台湾の紛争当事国に対して、これら各国の領有権主張の正確な範囲を明確化するよう慫慂することであった。現在、数か国、特に中国が南シナ海で要求している領有権は明確でなく、これが紛争管理をより困難にしている。領有権主張の正確な範囲を明確化することは、係争海域を特定するとともに、非係争海域における妨害のない開発を促進するために重要な措置である。会議ではまた、係争海域のすべての島嶼や岩礁あるいは環礁の地質的な特徴について、すべての当事国の同意と最終的な境界画定に影響を及ぼさないことについての了解の下、独立した機関による調査も提言された。

現時点では、UNCLOS における島嶼等の法的性格に影響する、海面上に露出した岩礁、あるいは低潮高地の正確な数については、依然不明である。会議では、潜在的な石油資源の共同の地震探査も提唱された。海底の石油・天然ガスの潜在的な埋蔵量を知ることは、

かえって係争を煽る「両刃の剣」になりかねないが、これまでの事例では、むしろ共同開発を促す重要な要因となっていることを示唆している。例えば、オーストラリアとインドネシアの JDA は、それぞれの係争海域の石油資源の探査によって促進された。JDA は、不安定な両国関係を管理する最良の方法であると言える。

第 2 項 グレイター・サンライズ開発と暫定線

大きな埋蔵量を誇るグレイター・サンライズ石油・ガス田だが、オーストラリアと東ティモール政府の共同資源開発という観点からは、複雑かつ困難な問題を有している。それは、同油・ガス田が JPDA とオーストラリアの領海域に跨って位置していることから生ずる。付属文書では、グレイター・サンライズ鉱区のうち、JPDA 内に含まれるのは全体の 20.1%で、JPDA 以外の鉱区、すなわちオーストラリア専管海域内鉱区に含まれるのが 79.9%と規定されている。このことから、グレイター・サンライズ資源開発の東ティモール側収益シェアは、20.1%の 90%に当たる 18%強となり、一方オーストラリア側収益シェアは 20.1%の残り 10%に加えて、79.9%のオーストラリア専管海域分すべてとなる。

この協約のもと、両国政府は変則的なグレイター・サンライズ鉱区の開発を可能にするため、2002 年 7 月にティモール海条約が両国で調印された直後から、いわゆる「国際ユニタイゼーション協定 (IUA)」の交渉を進めていた⁽¹⁹⁾。わずか 18%の利益配分率では満足できない東ティモール政府は、またも海底境界線問題を持ち出してオーストラリアに揺さぶりをかけたことから、交渉は困難なものとなった。オーストラリアは、ティモール海条約を批准し、東ティモールにバユ・ウンダン石油・ガス田生産からのロイヤルティ収入、税収が保証された後では、グレイター・サンライズ開発の東ティモール側の要求はエスカレートするばかりと危機感を抱いた。そのため、ティモール海条約と IUA の交渉との抱き合わせ戦略が採用された。つまりオーストラリアは、グレイター・サンライズ問題で合意に達しない限り、ティモール海条約は批准しないと宣言したのである。

このオーストラリア政策は、東ティモールには極めて効果的なものであった。というのも、バユ・ウンダンのオペレーターであるコノコフィリップスは、仮に 2003 年 3 月までにオーストラリアがティモール海条約を批准しなかった場合には、同鉱区生産ガスの顧客候補である 2 社（東京電力と東京ガス）との売買契約が破棄され、さらに北部準州の LNG プラント建設も中止に追い込まれるとして、バユ・ウンダン開発自体が中止される可能性を強く警告していたからである。これによって、ロイヤルティ収入が喉のどから手が出るほど欲しい東ティモールに圧力をかけ、結局、ここでも当面の間は境界の見直し要求は行わないとの確約を東ティモール側から得て、オーストラリアは東ティモール政府と 2003 年 3 月に IUA を締結することに成功した。それを受けて、オーストラリア議会はティモール海条約の批准も行った。しかもオーストラリアは、IUA 調印の見返りに、東ティモールへの追加財政支援を約束した。

2003 年 4 月に発効したティモール海条約に基づき、バユ・ウンダン石油・ガス鉱区の開

発、生産は順調に進んでいる。一方、2003年3月に両国政府間でIUAが無効になった後、開発の目途は立っていない。既に関連企業は相当な投資を行っていることから、開発を中止することはあり得ないと見る向きも多いが、現時点では必ずしも確実ではない。

東ティモールと豪州の場合のように、向かい合う沿岸国が400海里も離れていない場合には、EEZと大陸棚をめぐる権利が重なることになる。そうした場合についてUNCLOSは水域をどう画定するかについて明言せず、「紛争を平和的手段によって解決を平和的手段によって解決するもの（第279条）」と述べている。

JPDAの東西の境界もまた、国際法における東ティモールの権利を反映していない。1972年の豪州・インドネシア合意の終点、すなわち空白として残されたティモール・ギャップまでの部分（の東側の終点）は、東ティモール領を侵害しており、グレイター・サンライズ（JPDAの東側）及びラミナリア・コラリナ（JPDAの西側）の一部は、正当に東ティモールの領有権に属する。そのため東ティモールは、この領域をめぐる主張を実現するには、豪州及びインドネシアとも交渉する必要がある。

そこで2016年8月東ティモールは、「等距離線」による画定を主張して国連に提訴し、UNCLOSに基づく調停手続きが認められた。国家間関係を考慮すれば、常設仲裁裁判所による解決は東ティモールの最善策かもしれない。ICJにおけるカタルとバーレーンの係争をめぐる判決（2001年）によると、こうした場合の係争を解決するために受け入れられている手法は、まず中央線を引き、その上で、公平な結果を実現するために中央線を調整すべき特別な事情の有無を考慮するというものである。その判例に倣うならば、特別な事情がないと判断されたならば、東ティモールと豪州の間の画定は、等距離線を設定して中央線付近が適用であるとの勧告がなされようが、実行されるかは困難を極めよう。

現実的には、オーストラリア及び東ティモール間のJDAを実現のために、政治的、外交的關係を十分に改善できるかにかかっている。この数十年に及ぶ事業権益の不透明性と外交的な不信を考えれば、簡単ではないであろう。2002年に、東ティモールは歪な海洋空間の再設定を選択することなく、JPDAの収益配分率を全体の90%とすることでオーストラリアと合意した。さらに2006年1月、オーストラリアはJPDA東部に隣接するグレイター・サンライズ開発区の配分を折半することで決着を図ろうとした。この合意はティモール海条約によらず、オーストラリアが譲歩する形で、CMATSを結実したものであった。同年4月、国軍兵士の待遇問題から抗議行動が発生して、東ティモール国内が騒乱状態に至った。UNOTILは活動期限を延長したほか、5月にはオーストラリア軍やマレーシア軍を中心とする多国籍軍が治安維持のため、東ティモールに展開した。その際、オーストラリアは、水陸両用戦部隊に補給艦を携えて任務に当たり治安平定に寄与したのである。一定期間ではあるが、その後の外交関係は安定していた。そこで、このほかに海賊対処や海洋汚染管理に加えて、捜索救難及び航行の自由に関する協力などの「信頼醸成措置（CBM）」が、JDAの前提条件の一つであることが指摘できる。

第3節 オーストラリア西部海域の監視強化

一般に沿岸国には、自国の港湾を国際的通航に対して閉鎖することも、入港の要件を満足し得ない船舶の入港を拒否することも認められている。沿岸国の港湾は通常、その内水の一部と見なされ、無害通航の権利は適用されないからである。「豪州海上識別制度 (AMIS)」は、同国の港湾に入港しようとする船舶に対して、本土から 1,000 海里に至った時点より、当該船舶の乗員、積荷、航路及び前寄港地などの詳細情報を AMSA に提供することを要請している。当該情報の提供を行わなかった船舶は入港を拒否されることとなり、入港を拒否されて領海に入域すれば法執行の対象となりうる。

ところが、グローバル化に伴う通信、交通網に乗った物流は、国際犯罪組織、国際テロリスト、密輸入者、サイバー犯罪者などが容易に国境を越える手段の選択肢を大幅に拡大させている。四方を海に囲まれたオーストラリアに密輸入される麻薬は、航空便もしくは海洋輸送を経由する。MANITOU 作戦にあたっているオーストラリア海軍が取り締まり、中東の公海上で不法薬物（ヘロイン、大麻）を押収する場合もある⁽²⁰⁾。オーストラリア海軍が海上阻止活動に寄与していることは間違いないが、その不法薬物は氷山の一角である。オーストラリア国内の警備体制が強化される中でも、年々検挙件数が増加しているからである。不法薬物データ報告書 (Illicit Drug Data Report) は、覚醒剤、大麻、ヘロイン及びコカインに分類して分析している。それらの摘発件数、規模及び仕入地が概ね公開されており、不法薬物の流入の傾向を推し測ることができる。流入手段は、郵便及び航空輸送便に比較して、海上輸送便の検挙件数が 1%に満たないが、覚醒剤押収量は全体の約 50%を占める⁽²¹⁾。中東や南アジアからオーストラリアに薬物の物流が流れる場合、西側フリーマントルのほか、東海外岸のシドニーやブリズベンに向かっているが、北西部海域に収束することには変わらない。

しかし北西部海域の脅威はそれだけではない。オーストラリアの EEZ を越えた公海上の不法漁業に対しては、漁業管理が行き届かないため、深刻な国際問題となっており、インド洋マグロ委員会 (IOTC) は、地域の漁場管理組織として効果を得ることができていない⁽²²⁾。他方西部海域は、EEZ まで海洋保護区が設定されており、漁業管理が厳しい。北西部海域及び西方海域では、入漁が許可されているのは 5 年間で各々 7 件、11 件と少ない上に、海洋保護のために漁業方法も制限が掛けられている⁽²³⁾。したがって、東アジアサミット (EAS) でも取り上げられる不法漁業対処に対して⁽²⁴⁾、オーストラリアはどのように国際的協力をしていくのかを模索している。

オーストラリアの課題として、北西部海域の安全保障上の課題が浮かび上がった。そのような課題に国防軍を振り向けられようとも、国防の骨幹となってきた「海空ギャップ」の作戦能力維持が不可欠である。その要となるのがインドネシアである。歴代のオーストラリア政権は、近隣国インドネシアとの関係を重要視してきた。しかもオーストラリアは、

2009年1月の豪・インドネシア防衛協力共同宣言で協力分野の一つに海洋安全保障を取り上げている。確かにオーストラリアとインドネシアは散発的に事件や問題が生起するが、善隣外交を築き上げ良好な関係を維持している。ターンブル首相も就任後、インドネシアを訪問して、引き続き関係強化を表明している。

他方インドネシアは2011年1月、中国と戦略パートナーシップ協定を締結して、防衛協力を強化している。またインドネシアが「海洋大国」を目指す中で、海上監視システムなどのインフラ整備に対しても、中国は惜しみなく経済支援をしている。つまり、インドネシアがオーストラリアと中国に対して、他国同様に動態均衡 (dynamic equilibrium)⁽²⁵⁾を取っている以上、オーストラリアは対中関係が冷え込む中で、インドネシアとの平衡関係を保てることを将来にわたって約束できるわけではない。そこでオーストラリア海軍はインドネシア海軍とどのような協力関係を築き上げればいいのか。

すでに述べたように、オーストラリアとインドネシアの境界画定は合意されているが、未批准のため画定していない現実を直視せざるを得ない。インドネシアは漁業権を、オーストラリアは資源権を主張し妥協の上に同意したものの、インドネシアがオーストラリアの漁業権益を侵害し、なおかつ不法越境にその漁民が関与しているなど、両国間の海洋をめぐる問題は決して平定したものではない。とは言え現状解決として、オーストラリア海軍とインドネシア海軍は定期的な合同演習を実施し、両国の海洋安全保障関係を活性化させつつある。2010年から毎年、両国海軍は違法漁業をターゲットとして、アシュモア諸島付近で共同監視活動 (AusIndo Corpat) を実施している。また2012年には、ダーウィン沖で、両国海軍は共同監視、臨検及び搜索救助などを目的とした共同訓練 (Cassowary) を実施するなど、海上における共同の機会が増えている。つまりインドネシアとの間には不法漁業の問題が存在するわけであり、お互いの警察的役割に期待を寄せている証左と言える。

近隣諸国との関係において、注視すべき点は北部海域の経済権益をめぐる均衡である。かつてこの海域をめぐる、インドネシアが、オーストラリアとの境界画定について伝統的な漁業権益を保護するために合意した。しかしながら、オーストラリアは自国のEEZになだれ込むインドネシアの不法漁業に対して監視を強化している。またインドネシアは、レゾルート作戦による難民の追い返し政策 (turn-back policy) は、難民船問題の解決策とはならないと反対している⁽²⁶⁾。インドネシアは海上安全保障調整委員会 (Bakorkamla) が海上警察機関を発足させたとしても、MBCとの共同監視を実現するには困難を伴うことが予想できる。

また東ティモールは、2002年5月独立以後、オーストラリアと境界画定をめぐる膠着状態が続いている。それはインドネシアとオーストラリアが締結したティモール・ギャップ条約が根底にある。1981年にオーストラリアとインドネシアが調印した漁業水域協定は、ティモール島とオーストラリア北部の中間線に基づくものであった。しかし海洋資源

開発をめぐる境界線は、JPDA を設けて、その南端線を両国の中間線に設定することで、ティモール海条約（Timor Sea Treaty）を結んだ。つまり、北部海域は海面の境界線と海底の境界線が一致しない歪な海洋空間となり、両国間を仕切る立体的な境界画定はない。

2017年1月東ティモールは、JPDAの収益配分率が不平等であると主張して、CMATSを破棄した。その元凶は、東ティモールはオーストラリアとの中間線を国境とし、オーストラリアは大きく東ティモール寄りになる大陸棚を国境とする主張の対峙である。したがって、両国関係の海溝は埋め合わせるには余りに深い。これでは海底資源開発が進もうとも、問題視されている海洋プラットフォームの防御策⁽²⁷⁾は遑上に載せようがない。

次に北東部のパプアニューギニアに目を向けてみる。確かに、多大なオーストラリアの支援の一部が海上監視力の強化に役立てられている。両国間の境界線設定の経緯は、歴史的経緯や地理的位置などから東ティモールと異なるものの、海底資源と漁業による管轄権に加えて環境保全管理といった多重構造になっている⁽²⁸⁾。しかも外国からの密漁、不法越境などに対処するために、オーストラリアはトレス海峡条約を締結したものの、以前にも増してトレス海峡海域の監視や島嶼の巡視の頻度が高まっている。またオーストラリアは、伝統的漁業に制約をかけざるを得なくなっており、先住民との摩擦も頻発している。オーストラリアはかつて空海ギャップを軍事的脅威の封鎖域に設定して、防衛力を整備してきたが、いまやその海域そのものから様々な問題が交錯している。東ティモール及びパプアニューギニアが牽制力を示すほどの海上防衛力を有してはいないが、暴力誇示が内政を揺るがせば地域安定の桎梏になりかねない。

国内に目を移せば、オーストラリア北方海域へのパワープロジェクションは強化されている。ダーウィンでは、北方軍司令部（NORCOM）が国防軍の作戦を指揮及び統制している。オーストラリア海軍は、2010年にダーウィン港を整備したもの、アーミデール級哨戒艦（約10隻）を集中配備している。また2012年から米海兵隊は段階的にローテーションを強化して、アジア太平洋地域の作戦の一部を担っている。そればかりではない。オーストラリア国防軍は、各軍種で国際的な訓練を主催しており、友好国の軍事的パワーを集結できる。他方、インド洋に沿ったWA州の主要港（ブルーム、グラッドストーン）は、大型艦艇が入港できるものの母港とはなっていない。オーストラリア戦略政策研究所のベルジン（Anthony Bergin）も、ここまで述べてきたような現状から、海洋資源開発の戦略価値に対して、北西部海域の防衛力が脆弱であると指摘しており⁽²⁹⁾、軍事的プレゼンスの間隙を生じかねない。

しかし、オーストラリア軍の現有装備の運用をやりくりして、西部海域の監視活動が常続されれば、他の海域における活動に負の影響を与えかねない。実際に、南太平洋地域への監視活動や国内訓練にあてる時間が減少した時期があった（図17）。またタンパ号事件では、沿岸の行動範囲がより外洋へと広がり、フリゲート、海洋観測艦、輸送艦などが派遣された。そのため本来の任務を割かれるため、乗員の練度及び士気の低下といった問題

も指摘されていた⁽³⁰⁾。

また海洋プラットフォームの上空の安全確保に関しては、安全空域は規定されていない。オーストラリアの安全水域上空に、無許可で航空機が立ち入った場合に、オーストラリア法令による処罰が可能かという疑問も生じる。現状では、単に危険の所在を通報して、航空機の回避行動を促す措置にとどまるものであり、危険の通報によって任意の回避行動を促す措置では不十分である。つまり現状では、法的規定がない以上合理的な処置として、広域にわたる上空監視して、危険を未然に防止するほかに術はないのである。

オーストラリアは既に、北方の海空域から東南アジアの海空域に哨戒活動を振り向けている。しかし、インド洋から西部海域における複合的な脅威に対して、ダーウィンから監視力を振り向けるには余りに遠い。哨戒機（P-8）に加えて、2020年代から UAV（Triton7機計画）を導入することは、とりもなおさず広域かつ長時間にわたって海上保安活動を役立てるためであろう。そこでシドニー湾内のガーデン島からココス諸島、ダーウィンまで続く防衛空白ゾーンを埋めるような兵力を新たに整備していくのか、あるいはこの隔絶した防衛拠点を現有兵力の組成で対応するののかといった問題に直面すると考えられる。

第4節 小括

海に囲まれたオーストラリアは海の恩恵を受ける国であり、その経済活動は沿岸や EEZ にとどまらず、公海に及ぶ。オーストラリアの海洋資源開発は大いに進展しており、その海底には膨大な情報量が弛まなく世界を駆け巡っている。また海運が経済活動を支える最も有効な輸送手段であることは、科学技術が進んでいる今も変わらない。また海洋には国境がなく世界中の往来が自由である上、船舶の輸送量に制限がないことも変わらない。つまり海洋の自由とは、実体として海洋利用に制限はないことを意味している。複雑な輸送網がオーストラリアと世界を交錯している中で、海洋における安全保障は死活的国益にかかわる問題である。

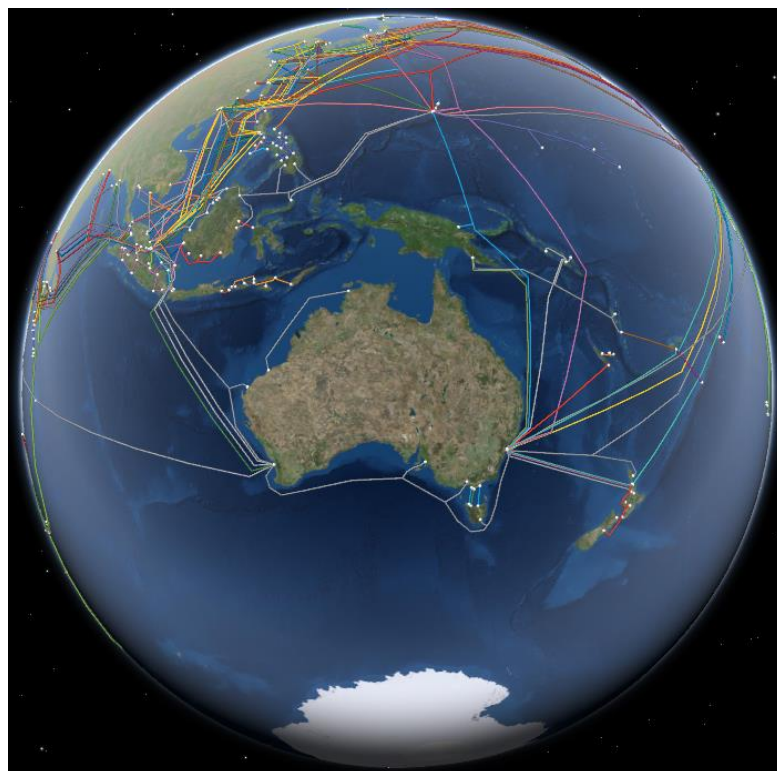
特にオーストラリアが、西部海域に位置する海洋プラットフォームや海底通信ケーブルを保護するには、UNCLOS は規定では十分ではない。また東ティモールとの海洋資源開発が遅々として進展していない中で、共同開発による海洋プラットフォームを防備する実効的な対策は外交交渉の俎上に載せられていない。まず相互の不信を低減させ、信頼醸成を育む共同監視体制が求められている。海洋における事象の相関は、特定の海域に対症療法的に対処していたのでは、対応を誤る可能性があることを示している。海洋の安全を確保することは、海洋国家の生存に死活的な意味を持つ。そのためには、海域や事象を区分して対応するだけでは十分ではない。つまり単に、不法越境、不法漁業、密輸入、航行自由の原則確保といった個々の問題を、安全保障問題をして捉える限界を示している。オーストラリアに深く結びついている海洋安全保障はこれを総体として捉え、海域全体を監視する体制が必要であることがわかった。

表 10 海洋プラットフォームの安全に関する要望内容と政府回答

要望1	現場の監査・検査の実施、安全対策の充実、安全計画に必要な脅威認識の普及。
回答1	合意。遠隔操作やビデオによる施設の評価方法を活用した陸上の業務監査を推進、運輸安全事務室(OTS)のシステム監査を補完。
要望2	海洋プラットフォームに対する緊急事態に備えた訓練の推進。
回答2	軍が実施している定期的な訓練のほか、連邦政府と関連企業による操業手順や訓練、特に事故対応の整備を推進。法務省の調整の下で、連邦政府演習調整グループ(Australia Government Exercise Coordination Group)が訓練を支援。さらに連邦政府によるシミュレーション演習の導入。
要望3	海洋プラットフォームに近接する動向、補給空輸、港湾の監視。
回答3	法的な規制を強化することよりも、施設の従事者の安全を現行態勢を検証することを優先。
要望4	不法侵入および無許可進入を防止するため、安全水域の範囲を拡大、あるいは進入禁止水域の設定。
回答4	指定海域の規模、安全上の接近する段階設定、通信設定、海上識別認識、閉鎖手段と避難の費用対効果、法執行などについて検討。
要望5	政府と企業間の連携推進。
回答5	オーストラリア政府情報機関(ASIO)が企業連絡ユニット(Business Liaison Unit)を通じて、安全情報や保全情報を提供。
要望6	海洋プラットフォームの事故対応における指揮統制のあり方。
回答6	オーストラリア政府危機調整センター(AGCCC)による報告手順の普及により、体制を確立。

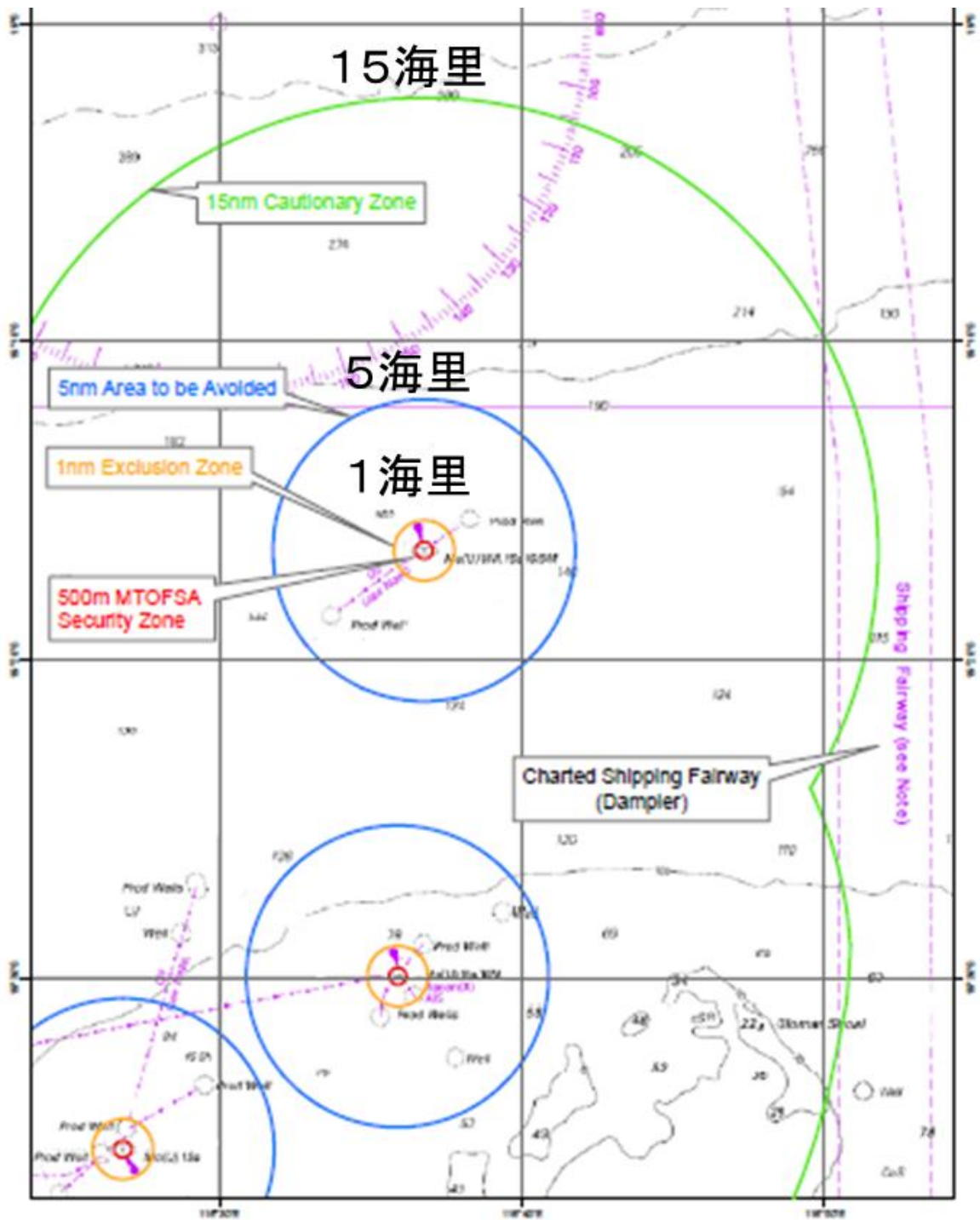
出所：“Australian Government response to the Report by the Inspector of Transport Security on the Offshore Oil and Gas Resources Sector Security Inquiry,” Commonwealth of Australia, May 2013, pp. 5-10.

図 14 オーストラリアから延びる海底通信ケーブルのイメージ図



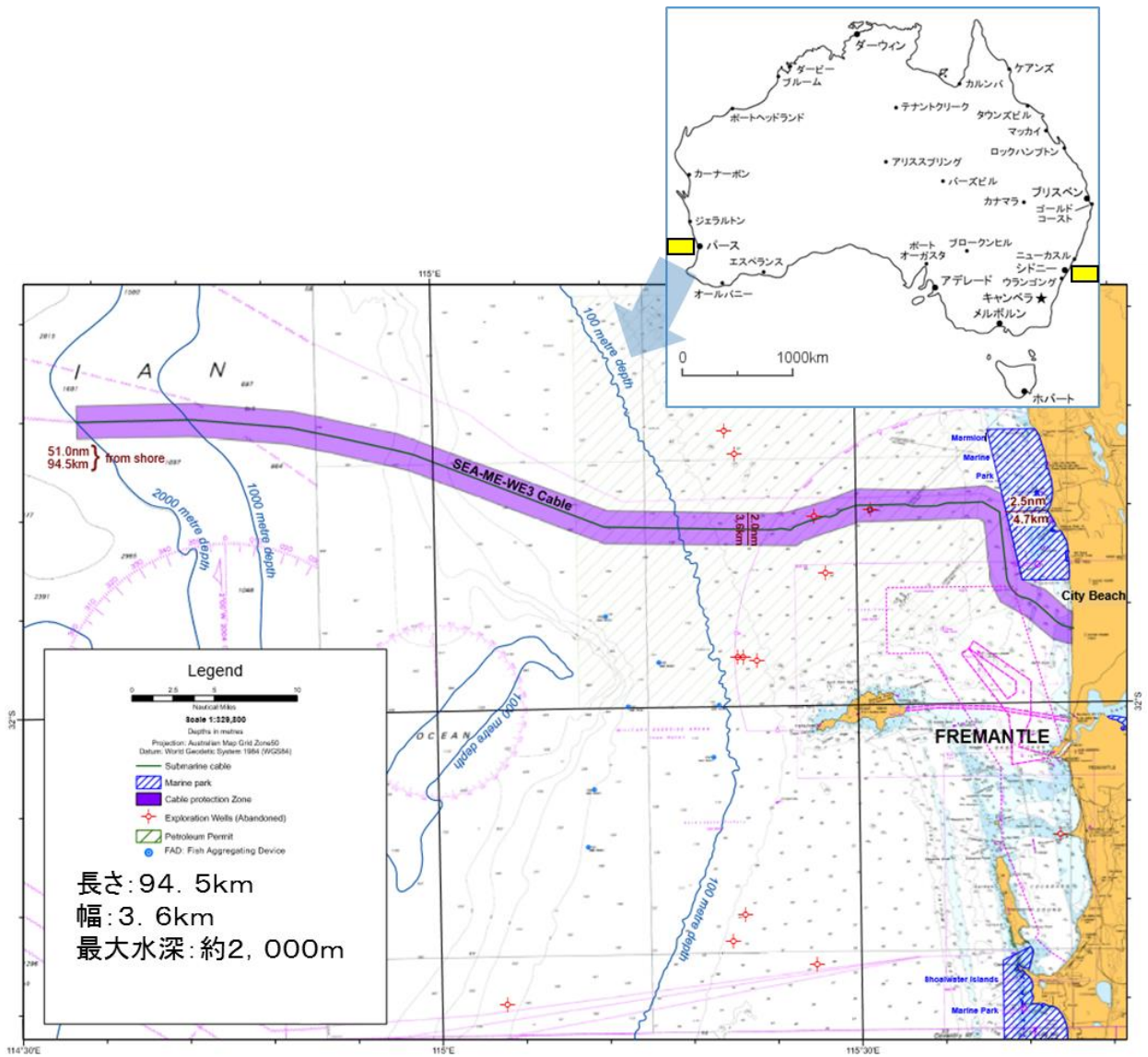
出所：ESRI ジャパン（株），<https://www.esrij.com/news/details/102418/>, last visited February 2, 2018.より作成。

図 15 海洋プラットフォームの安全水域及び推奨航路の設定



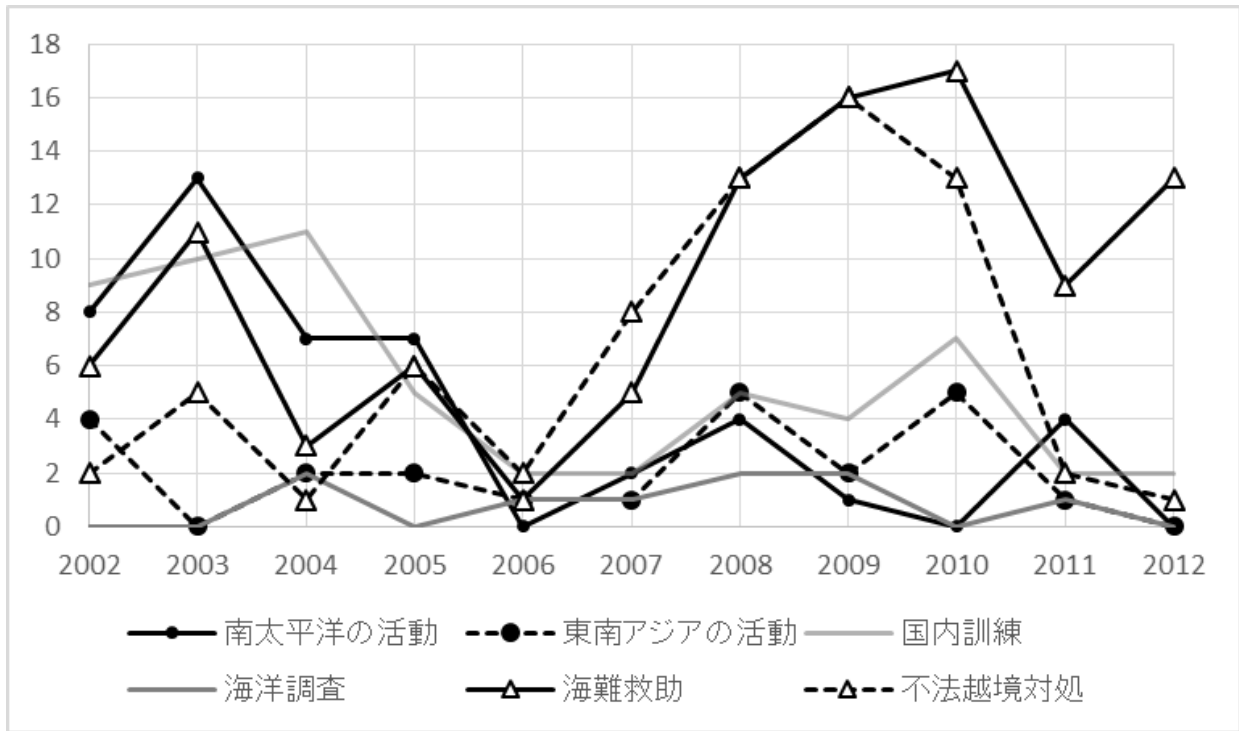
出所：Extract of Aus327, Australian Hydrographic Service Copyright Commonwealth of Australia 2012.

図 1 6 パースの海底通信ケーブル保護区



出所 : Australian Communications and Media Authority, Submarine Cable(Perth Protection Zone) Declaration 2007 Explanatory Statement, p. 9.

図 17 オーストラリア海軍警備艇の活動推移



出所：Jack McCaffrie, “Protecting Australia’s offshore estate: an evolving commitment for the Royal Australian Navy,” University of Wollongong, p.336.より作成。

-
- (1) Office of the Inspector of Transport Security, Offshore Oil and Gas Resources Sector Security Inquiry, Commonwealth of Australia, May 2013, p. 65.
- (2) ブレイヴィーク (Breivik) は、まず政府庁舎 (オスロ) 付近に爆弾を仕掛けて爆破した後、ウトヤ島にボートで渡ってノルウェー労働党青年部集会に参加して銃を乱射。合計 77 名が死亡。『産経新聞』(2011 年 7 月 23 日)。
- (3) Offshore Oil and Gas Resources Sector Security Inquiry, pp. 16-17.
- (4) TeleGeography, Submarine Cable Map (Washington DC/San Diego/Exeter/Singapore: TeleGeography, 2016), <http://submarine-cable-map-2016.telegeography.com/>, last visited December 5, 2016.
- (5) UNCLOS 第 60 条「排他的権利」など、第 111 条第 2 項「追跡権」を規定。
- (6) IMO Resolution A. 671(16), “Safety Zones and Safety of Navigation around Offshore Installations and Structures,” October 19, 1989, pp. 287-292.
- (7) UNCLOS 第 33 条 1 項(a)、参照。接続水域において、沿岸国は領土又は領海内で行われた通関・財政・保健・出入国管理上の法令違反を処罰するための管轄権を行使するほか、特に領海外から領海に進入しようとする外国船舶 (in-coming foreign vessel) について、それら法令の違反を防止するために必要な規制を行うことができるものとされている。
- (8) Offshore Petroleum and Greenhouse Gas Storage Act 2006, Commonwealth of Australia, Section 616(3) .
- (9) 正式には、United Nations, Convention for the suppression of unlawful acts against the safety of maritime navigation, March 10, 1988. なお、その改正議定書は、2005 年 10 月に採択されたが、改正の主な内容は、大量破壊兵器の輸送を含む一定の行為の対象犯罪化及び旗国以外の国の当局による臨検手続についての 4 時間ルールを導入により、公海における旗国の同意に基づく臨検措置の実質的な強化が図られている。
- (10) 正式には、United Nations, Protocol for the suppression of unlawful acts against the safety of fixed platforms located on the continental shelf, March 10, 1988.
- (11) SUA 条約の改正議定書においては、旗国の同意を得るためのそのような手続きが定められ、またアメリカは多くの便宜置籍国と事前に包括的な同意をうける合意を行って、公海上における外国船の検査を実施する体制を整えてきている。
- (12) 2005 年 7 月 1 日に、オーストラリア通信庁 (ACA) 及びオーストラリア放送庁 (ABA) が統合し、通信、放送分野の規制監督機関として設立された。ACMA は、電気通信事業及び放送事業、放送コンテンツの規制・監視ならびに周波数管理を所掌。
- (13) Australian Communications and Media Authority, Submarine Cable (Perth Protection Zone) Declaration 2007, September 24, 2007, clause 8.
- (14) Australia Communications and Media Authority, Submarine Cable (Perth Protection Zone) Declaration 2007, clause 9, September 24, 2007.
- (15) 訓練区域 Evans Head Air Weapons Range が陸岸から約 50 m² に設定されているが、戦闘機 (F-111) は地上目標に対地射撃を実施。オーストラリア国防省ウェブページ、<http://www.defence.gov.au/AircraftNoise/EvansHead/Practice.asp>, last visited December 12, 2017.
- (16) Morris, Caitlin, “Operation Ivy Bells: Lessons learned from an 'intelligence success',” Journal of the Australian Institute of Professional Intelligence Officers, Volume 20(Issue 3), 2012, pp. 17-29.
- (17) 神田英宣「海洋における軍事活動の無人化－USV・UUV の自律能力の射程」(防衛大学校紀要第 115 輯、2017 年 9 月)、28 頁。
- (18) KarinMeißner, HolgerSchabelon, JochenBellebaum, HolmerSordyl, “Impacts of submarine cables on the marine environment－A literature review,” Institute of Applied Ecology Ltd, September 2006, pp. 16-76.
- (19) 一つの油田が複数の鉱区に跨っている場合に、その開発の合理性・経済性を保つために、関係する複数の鉱業権者が互いにその権益の全部又は一部を持ち寄って一つの操業単位として共通の開発・生産計画の下に操業すること。『石油・天然ガス用語辞典』(2016 年 8 月、石油天然ガス・金属鉱物資源機構)。
- (20) “HMAS Arunta departs the Middle East to return home,” Australian Navy News, July 10, 2017, last visited September 14, 2017.

- ⁽²¹⁾ Australian Criminal Intelligence Commission, *Illicit Drug Data Report 2014–15*, Commonwealth of Australia, April 2015, pp. 71-102.
- ⁽²²⁾ Sam Bateman and Anthony Bergin, “New Challenges for Maritime Security in the Indian Ocean - an Australian Perspective,” University of Wollongong Australia, July 26, 2011, p. 5
- ⁽²³⁾ Australian Fisheries Management Authority, *Annual Report 2015-16*, Commonwealth of Australia, September 16, 2016, pp. 66-67.
- ⁽²⁴⁾ “East Asia Summit Statement on Enhancing Regional Maritime Cooperation,” Association of Southeast Asian Nations, November 22, 2015, pp. 3-4.
- ⁽²⁵⁾ Dewi Fortuna Anwar, “Indonesia’s foreign relations: policy shaped by the ideal of ‘dynamic equilibrium’,” EAST ASIA FORUM, February 4, 2014, <http://www.eastasiaforum.org/2014/02/04/indonesias-foreign-relations-policy-shaped-by-the-ideal-of-dynamic-equilibrium/>, last visited February 8, 2018.
- ⁽²⁶⁾ Jewel Topsfield, “Indonesia appeals to Australia to accept more refugees,” *Sydney Morning Herald*, March 15, 2016, <http://www.smh.com.au/world/indonesia-appeals-to-australia-to-accept-more-refugees-20160314-gnimon.html>, last visited February 18, 2018.
- ⁽²⁷⁾ *Offshore Oil and Gas Resources Sector Security Inquiry*, p. 100.
- ⁽²⁸⁾ Polite Dyspriani, *Traditional Fishing Rights: Analysis of State Practice*, the United Nations-Nippon Foundation Fellowship Programme 2010-2011, pp. 86-92.
- ⁽²⁹⁾ Sam Bateman and Anthony Bergin, “New Challenges for Maritime Security in the Indian Ocean - an Australian Perspective,” University of Wollongong, July 26, 2011, pp. 6-8.
- ⁽³⁰⁾ Jack McCaffrie, “Protecting Australia’s offshore estate: an evolving commitment for the Royal Australian Navy,” University of Wollongong, p.354.

第6章 結 論

本論は、オーストラリアの海洋管理政策を通時的に整理しながら、海洋利用、海洋保全及び海洋安全保障の関連性を考察して、次の3点を導いた。

第一に、海洋利用の権益をめぐって、共通利益の拡大を図るという管轄権調整が国家間の合意形成に機能することである。オーストラリアは、北西部海域では自国の海洋管轄権を地理的・空間的に明確に定まっていない海域を有する。なぜならインドネシア及び東ティモールとの共同管理による管轄区域が、漁業権益、海底資源権益の配分により厳密に区分されないからである。インドネシアとオーストラリアは共に、伝統、文化及び慣習といった歴史的な漁業活動を尊重している。また東ティモールとオーストラリアは、期限を設けた収益配分の合意をもって JPDA を区分している。この海域では UNCLOS の管轄権配分がそのまま適用されるわけではなく、利害関係国間で管轄権を再分配したのである。当事国どうしが管轄権の妥協を図っている以上、国家関係の変化によってさらなる調整を必要とする場合が生じることを示唆している。

第二に、海洋利用の増加に伴う海洋保全政策の課題が明らかになった。国家戦略上重要となってきたオーストラリア西部海域では、資源管理、航路管制、港湾保安、海上越境といった問題が空間的かつ重層的に交錯しており、WA 州だけで対応できるものではない。そのため、連邦政府及び州の管轄権を調和させるように、OCS が機能しなければならない。そこで海洋保護政策を推進してきたオーストラリアは、海洋の安定化を図るにあたって、海洋保全を念頭に置く必要がある。その点は日本にも共通しており、官民一体化した取組みは参考になりえる。例として、海底資源開発の進むバロー島を取り上げて、陸上と海洋の一体化した生態系維持のための課題を明らかにした。

第三に、海洋利用が海面から海中あるいは海底へと広がりを持った今、国際法は必ずしも解決策を提供してくれるわけではない。まず国際協調の中で安全保障態勢の強化が求められている。オーストラリアの北西部海域を境にして南部海域まで、オーストラリアは自国の管轄権を行使することができる。しかし、重要施設である海洋プラットフォーム及び海底通信ケーブルに対する脅威が類推されていない上に、法的規制も限定的である。国家の管轄権の配分を補うために、「海洋の自由」を享有する他国の利益に「妥当な考慮」を払いつつ、空中・海洋空間における監視体制を構築する必要がある。

以上のことから、海に囲まれた日本の政策に考慮すべき点が挙げられる。

第一は、EEZ 法制である。日本は、「EEZ 等の開発、利用、保全等に関する取組の強化を図るこの重要性に鑑み」、「海洋の特性に応じた EEZ 等の開発、利用、保全等の推進」等のために必要な措置を講じることが規定されている。海底通信ケーブルの依存は日本もオーストラリアと同様であるが、日本の法規制は EEZ に及んでいない。また海洋資源開発もいずれ日本海や太平洋の EEZ で実現することが期待されている。他方オーストラリアは、海洋空間全体から、海洋特性に応じた環境保全の方針を示し、各州が連邦政府と一体とな

って海域ごとに海洋保全計画を規定している。いわば海洋の利用との調和を図っているのである。海洋基本法の規定を踏まえれば、包括的な EEZ の法秩序形成が必要であることがわかる。

第二に、離島の保全管理である。これは、島の海岸・沿岸の管理に留まらず、周辺海域の視点から島を保全管理する必要がある。海洋の関わりなしには、離島の地域社会の維持が成り立たない。海を持続可能な形で利用しながら保全していくことが、離島の維持管理には不可欠である。開発利用が主である WA 州のバロー島は特異なケースではあるが、その官民一体化した環境保全活動は、課題解決の道筋を示唆している。

第三は、沿岸域総合管理である。沿岸は国を問わず、人々に豊かな自然の恵みの中で、経済活動の繁栄、自然災害からの防護、観光などの重要な役割を果たしている。しかし、西オーストラリア沿岸では、海洋環境の劣化、生物多様性の減少、新たな海上不法活動の生起などが懸念されている。その点において日本も共通の課題を負っている。オーストラリアは、一見すると連邦政府又は州といった行政府が海洋政策を先導している。しかし企業や地域住民が、主体的に海洋諸問題に対応して、行政府を突き動かした歴史がある。州内の各地域において、持続的な海洋利用を実現するために、官民一体となった実行が推進されている。その基盤は各州の管轄が陸岸 3 海里以内と規定されていることが挙げられる。日本では、地方公共団体の管轄権が及ぶ範囲については具体的に規定されていない。いずれ沿岸において風力発電、海底開発などの海洋利用が増すにつれて、領海内の地方公共団体の管轄権が及ぶ範囲を明確にする必要がある。その上で、海洋活動にかかわるコミュニティ、例えば漁業、農業組合、観光協会、企業、地方自治体などの共通課題である海洋保全活動が進展していくと考える。国際的な協調を図るためには、日本は積極的な海洋の開発及び利用、海洋環境の保全との調和を図ることは避けては通れないのである。

参考文献

- ・浅川晃広「オーストラリアの移民政策と不法入国者問題－「パシフィック・ソリューション」を中心に－」（外務省調査月報 2003 年度(1)、2003 年 8 月）、3-32 頁。
- ・石橋可奈美「海洋環境保護と PSSA（特別敏感海域）－海域別規制を基盤とする関連保護措置とその限界－」（香川法学、2007 年）、39～70 頁。
- ・奥脇直也「国連公海漁業協定に基づく執行」『海洋権益の確保に係る国際紛争事例研究（第 1 号）－海上保安体制調査研究委員会報告書』（海上保安協会、2009 年）、77～86 頁。
- ・加々美康彦「国連海洋法条約の実施と海洋保護区の発展－排他的経済水域に設定される補保護区に焦点をあてて」（海洋政策研究 1 号、2005 年）、158～174 頁。
- ・加々美康彦「海洋保護区－場所本位の海洋管理」『海の国際秩序と海洋政策』（東信堂、2006 年）、185～223 頁。
- ・河西直也「国際基準と国家の立法管轄－船舶起因汚染をめぐる法令の適用関係に関する一考察－」『新海洋法制と国内法の対応第 1 号』（日本海洋協会、1986 年 3 月）、103～126 頁。
- ・黒沼吉弘「連邦政府の漁業管理とその理論背景」（オーストラリア研究第 7 号、1996 年 1 月）、13～21 頁。
- ・小谷浩示「外来生物種の制御と管理」『生物多様性を保全する』（岩波書店、2015 年）、143-164 頁。
- ・白石義久『海洋保全生態学』（講談社、2012 年）、113～141、216～251 頁。
- ・富岡仁「船舶の通航権と海洋環境の保護－国連海洋法条約とその発展－」（名経法学、2002 年）、2～36 頁。
- ・長岡憲二「海洋環境保護を理由とする無害通航の規制－沿岸国による海洋環境保護措置の拡大を中心に－」（関西大学法学論集、第 54 卷 6 号）、1298～1332 頁。
- ・松田裕之『海の保全生態学』（東京大学出版会、2012 年 11 月）、150～184 頁。
- ・山崎治「問題船舶の規制をめぐる動き－国際条約の改正を中心に－」（調査と情報第 438 号、2004 年 2 月）、3～7 頁。
- ・薬師寺公夫「国連海洋法条約と海洋環境保護－越境海洋汚染損害への対応－」（国際問題 No. 617、2012 年 12 月）、30～39 頁。
- ・ANZECC (1999) Strategic Plan of Action for the National Representative System of Marine Protected Areas: A Guide for Action by Australian Governments. Australian and New Zealand Environment and Conservation Council, Environment Australia, Canberra.
- ・Australian Maritime Safety Authority, National Plan for Maritime Environmental Emergencies, March 2014.

- Australian Maritime Safety Authority, Response to the Montara Wellhead Platform Incident, Incident Analysis Team, March 31, 2010, pp. 1-9.
- National Strategy for Ecologically Sustainable Development, Commonwealth of Australia, 1992.
- Australia's Oceans Policy, Commonwealth of Australia, 1998.
- Barrow Island Quarantine: Terrestrial and Marine Quarantine Management System, Chevron Australia Pty Ltd.
- Chevron Corporation, Barrow Island Joint Venture Environment Plan Summary, February 16, 2017.
- Department of Parks and Wildlife, Barrow group nature reserves management plan 82, State Government of Western Australia, February 2015.
- Department of Environment and Conservation, Management Plan for the Montebello/Barrow Islands Marine Conservation Reserves 2007-2017 (Management Plan No. 55) .
- Dorian Moro and Russell Lagdon, "History and environment of Barrow Island," Records of the Western Australian Museum Supplement, March 20, 2013.
- Government of Western Australia Department of Fisheries, Recreational fishing guide 2016, May 2016, pp. 1-52.
- Management Plan for the Montebello/Barrow Islands Marine Conservation Reserves 2007–2017 Management Plan No. 55. Department of Environment and Conservation, Western Australia.
- Nigel Dudley, Guidelines for Applying Protected Area Management Categories, International Union for Conservation of Nature, 2013, pp. 8-24, 55-64.
- National Guidelines for Protecting Critical Infrastructure from Terrorism, 2015.
- National Plan for Maritime Environmental Emergencies, 2017.
- National Plan of Action to Prevent, Deter and Eliminate Illegal, Unreported and Unregulated Fishing, 2001.
- National Plan to Combat Pollution of the Sea by Oil and other Hazardous and Noxious Substances, 1973.
- National Marine Oil Spill Contingency Plan, Australian Maritime Safety Authority
- Royal Australian Navy, Australian Maritime Doctrine, 2000.
- Transport Information Service, http://www.tis-gdv.de/tis_e/ware/oele/kapok/kapok.htm, last visited May17, 2017.

国際条約一覧

- Agreement between the Government of the Commonwealth of Australia and the Government of the Republic of Indonesia establishing certain Seabed Boundaries, May 18, 1971 (entry into force: November 8, 1973; registration: August 7, 1975, No. 14122).
- Agreement between the Government of the Commonwealth of Australia and the Government of the Republic of Indonesia establishing certain sea-bed boundaries in the area of the Timor and Arafura seas, supplementary to the Agreement, May 18, 1971. October 9, 1972 (entry into force: November 8, 1973; registration: August 7, 1975, No. 14123).
- Agreement between the Government of Australia and the Government of the Democratic Republic of Timor-Leste relating to the Unitisation of the Sunrise and Troubadour Fields, March 6, 2003.
- Agreement between Australia and Indonesia Concerning certain Boundaries between Papua New Guinea and Indonesia (with chart), February 12, 1973 (entry into force: November 26, 1973; registration: August 7, 1975, No. 14124).
- Agreement on Cooperative Enforcement of Fisheries Laws between the Government of Australia and the Government of the French Republic in the Maritime Areas Adjacent to the French Southern and Antarctic Territories, Heard Island and the McDonald Islands, November 24, 2003 [ATNIF 20].
- Convention for the Suppression of Unlawful Acts Against the Safety of Maritime Navigation (SUA Convention), March 10, 1988 (entry into force: March 1, 1992).
- Convention on Biological Diversity, June 5, 1992 (entry into force: December 29, 1993; registration: December 29, 1993, No. 30619).
- Convention on the Prohibition of the Development, Production, Stockpiling and Use of Chemical Weapons and on their Destruction, September 3, 1992 (entry into force: April 29, 1997; registration: April 29, 1997, No. 33757).
- Exchange of Notes constituting an Agreement between the Government of Australia and the Government of the Democratic Republic of East Timor concerning Arrangements for Exploration and Exploitation of Petroleum in an Area of the Timor Sea between Australia and East Timor, May 20, 2002.
- International Convention for the Prevention of Pollution of the Sea by Oil, May 12, 1954 (entry into force: July 26, 1958) .

- International Convention for the Control and Management of Ships' Ballast Water and Sediments (BWS Convention), February 13, 2004(entry into force: September 8, 2017).
- International Convention for the Prevention of Pollution from Ships (MARPOL 73/78), November 2, 1973(entry into force: October 2, 1983).
- International Convention on Civil Liability for Bunker Oil Pollution Damage, March 23, 2001(entry into force: November 21, 2008).
- International Convention on Civil Liability for Oil Pollution Damage, November 29, 1969(entry into force: June 19, 1975).
- International Convention on Maritime Search and Rescue, April 27, 1979(entry into force: June 22, 1985).
- International Convention on the Control of Harmful Anti-fouling Systems on Ships(AFS Convention), October 5, 2001(entry into force: September 17, 2008).
- International Convention on the Establishment of an International Fund for Compensation for Oil Pollution Damage, December 18, 1971(entry into force: October 18, 1978).
- International Convention on Oil Pollution Preparedness, Response and Co-operation(OPRC), November 30, 1990(entry into force: May 13, 1995).
- International Convention on the Prevention of Marine Pollution by Dumping of Wastes and Other Matter (London Convention), November 13, 1972(entry into force: August 30, 1975).
- International Convention on the Safety of Life at Sea(SOLAS), November 1, 1974(entry into force: May 25, 1980).
- International Convention Relating to Intervention on the High Sea in Cases of Oil Pollution Casualties, November 29, 1969(entry into force: May 6, 1975).
- Memorandum of Understanding between Australia and Indonesia Concerning the Implementation of a Provisional Fisheries Surveillance and Enforcement Arrangement, October 29, 1982.
- Memorandum of Understanding between Australia and Indonesia Regarding the Operations of Indonesian Traditional Fishermen in the Areas of the Australian Exclusive Fishing Zone and Continental Shelf, November 7, 1974.
- Memorandum of Understanding between the Government of the Democratic Republic of East Timor and the Government of Australia concerning an International Unitization Agreement for the Greater Sunrise field, May 20, 2002.
- Protocol on Environmental Protection to the Antarctic Treaty, January 14, 1998.

- Protocol Relating to Intervention on the High Seas in Cases of Pollution by Substances Other Than Oil, November 2, 1973.
- Protocol for the Suppression of Unlawful Acts Against the Safety of Fixed Platforms Located on the Continental Shelf, March 1, 1992.
- Protocol on Preparedness, Response and Co-operation to Pollution Incidents by Hazardous and Noxious Substances, 2000 (OPRC-HNS Protocol), June 14, 2007.
- Treaty Between Australia and the Democratic Republic of Timor-Leste on Certain Maritime Arrangements in the Timor Sea (CMATS Treaty), February 23, 2007.
- Treaty between Australia and the Independent State of Papua New Guinea Concerning Sovereignty and Maritime Boundaries in the area between the two Countries, including the area known as Torres Strait, and Related Matters (Torres Strait Treaty), February 15, 1985.
- Treaty between the Government of Australia and the Government of the Republic of Indonesia Establishing an Exclusive Economic Zone Boundary and Certain Seabed Boundaries (Perth Treaty), March 14, 1997.
- Timor Sea Treaty Between the Government of East Timor and the Government of Australia, May 20, 2002 (entry into force: April 2, 2003; registration: May 19, 2004, No. 40222) [Australian Treaty Series(2003) ATS 13].
- United Nations Convention on the Law of the Sea, December 10, 1982 [United Nations, Treaty Series, vol. 1833, I-31363].
- United Nations Convention relating to the Status of Refugees, April 22, 1954 [A/RES/429].

オーストラリア法令一覧

【西オーストラリア州法】

- ・ Aboriginal Heritage Act 1972, Government of Western Australia, October 2, 1972.
- ・ Conservation and Land Management Act 1984, Government of Western Australia, January 8, 1985.
- ・ Western Australian Marine Act 1982, No. 55, Government of Western Australia, November 5, 1982.
- ・ Environmental Protection Act 1986, No. 87, Government of Western Australia, December 10, 1986.
- ・ Fishing and Related Industries Compensation (Marine Reserves) Act 1997, No. 39, Government of Western Australia, December 2, 1997.
- ・ Fish Resources Management Act 1994, No. 53, Government of Western Australia, November 2, 1994.
- ・ Heritage of Western Australia Act 1990, No. 103, Government of Western Australia, December 22, 1990.
- ・ Maritime Archaeology Act 1973, No. 66, Government of Western Australia, November 28, 1973.
- ・ Mining Act 1978, No. 107, Government of Western Australia, December 8, 1978.
- ・ Pearling Act 1990, No. 88, Government of Western Australia, December 17, 1990.
- ・ Petroleum Pipelines Act 1969, No. 112, Government of Western Australia, November 28, 1969.
- ・ Wildlife Conservation Act 1950, No. 77, Government of Western Australia, January 5, 1951.
- ・ Petroleum (Submerged Lands) Act 1982, No. 33, Government of Western Australia, May 27, 1982.

【連邦法】

- ・ Ashmore and Cartier Islands Acceptance Act 1933, No. 60, Government of Australia, December 15, 1933.
- ・ Australian Maritime Safety Authority Act 1990, No. 78, Government of Australia, October 22, 1990.
- ・ Coastal Waters (State Powers) Act 1980, No. 75, Government of Australia, May 29, 1980.
- ・ Coastal Waters (State Title) Act 1980, No. 77, Government of Australia, May 29, 1980.

- Crimes Act 1914, Compilation No. 118, Government of Australia, September 20, 2017.
- Crimes at Sea Act 2000, No. 13, Government of Australia, June 24, 2014.
- Crimes (Ships and Fixed Platforms) Act 1992, No. 173, Government of Australia, December 11, 1992.
- Criminal Code Act 1995, Compilation No. 114, Government of Australia, December 13, 2017.
- Customs Act 1901, Compilation No. 148, Government of Australia, December 1, 2017.
- Environment Protection and Biodiversity Conservation Act 1999, Compilation No. 51, Government of Australia, July 1, 2017.
- Environment Protection (Sea Dumping) Act 1981, Compilation No. 18, Government of Australia, July 1, 2016.
- Fisheries Management Act 1991, Compilation No. 60, Government of Australia, November 7, 2017.
- Great Barrier Reef Marine Park Act 1975, Compilation No. 32, Government of Australia, August 24, 2017.
- Historic Shipwrecks Act 1976, Compilation No. 14, Government of Australia, October 21, 2016.
- Maritime Transport and Offshore Facilities Security Act 2003 (MTOFSA) , No. 131, Government of Australia, December 12, 2003.
- Migration Act 1958, Compilation No. 137, Government of Australia, December 17, 2017.
- Migration Amendment(Unauthorised Maritime Arrivals and Other Measures)Act 2013, No. 35, Government of Australia, May 20, 2013.
- Migration Regulations 1994, Compilation No.187, Government of Australia, December 5, 2017.
- Navigation Act 2012, Compilation No. 8, Government of Australia, October 31, 2017.
- Offshore Petroleum and Greenhouse Gas Storage Act 2006, Compilation No. 39, Government of Australia, February 23, 2017.
- Offshore Petroleum and Greenhouse Gas Storage (Environment) Regulations 2009, Compilation No. 8, Government of Australia, January 1, 2015.
- Offshore Petroleum and Greenhouse Gas Storage (Regulatory Levies) Act 2003, Compilation No. 15, Government of Australia, April 3, 2015.

- Offshore Petroleum and Greenhouse Gas Storage (Regulatory Levies) Regulations 2004, Compilation No. 15, Government of Australia, December 16, 2017.
- Offshore Petroleum and Greenhouse Gas Storage (Resource Management and Administration) Regulations 2011, Compilation No. 8, Government of Australia, January 1, 2018.
- Offshore Petroleum and Greenhouse Gas Storage (Safety) Regulations 2009, No. 382, Government of Australia, November 28, 2013.
- Petroleum (Timor Sea Treaty) Act 2003, Compilation No. 1, Government of Australia, October 21, 2016.
- Protection of the Sea (Civil Liability) Act 1981, Compilation No. 19, Government of Australia, March 10, 2016.
- Protection of the Sea (Harmful Anti-fouling Systems) Act 2006, No. 107, Government of Australia, September 27, 2006.
- Protection of the Sea (Oil Pollution Compensation Fund) Act 1993, Compilation No. 10, Government of Australia, July 1, 2016.
- Protection of the Sea (Imposition of Contributions to Oil Pollution Compensation Fund - Customs) Act 1993, No. 42, Government of Australia, December 15, 1993.
- Protection of the Sea (Imposition of Contributions to Oil Pollution Compensation Fund - Excise) Act 1993, No. 39, Government of Australia, October 15, 1993.
- Protection of the Sea (Imposition of Contributions to Oil Pollution Compensation Fund - General) Act 1993, No. 40, Government of Australia, October 15, 1993.
- Protection of the Sea (Powers of Intervention) Act 1981, Compilation No. 12, Government of Australia, December 10, 2015.
- Protection of the Sea (Prevention of Pollution from Ships) Act 1983, Compilation No. 38, Government of Australia, June 16, 2017.
- Protection of the Sea (Shipping Levy) Act 1981, No. 34, Government of Australia, April 14, 1981.
- Protection of the Sea (Shipping levy Collection) Act 1981, Compilation No. 8, Government of Australia, October 21, 2016.
- Quarantine Act 1908, No. 3, Government of Australia, March 30, 1908.
- Seas and Submerged Lands Act 1973, No. 161, Government of Australia, December 4, 1973.
- Submarine Cables and Pipelines Protection Act 1963, Compilation No. 11, Government of Australia, October 21, 2016.
- Telecommunications Act 1997, No. 47, Government of Australia, October 31, 2017.

- Telecommunications and Other Legislation Amendment (Protection of Submarine Cables and Other Measures) Act 2005, No. 104, Government of Australia, August 23, 2005.
- Telecommunications Legislation Amendment (Submarine Cable Protection) Act 2014, No. 33, Government of Australia, May 27, 2014
- Timor Sea Treaty Designated Authority (Privileges & Immunities) Regulations 2003, No. 45, Government of Australia, April 7, 2003.
- Torres Strait Fisheries Act 1984, No. 23, Government of Australia, April 26, 1984.

略語表

ACIC	Australian Criminal Intelligence Commission
AFMA	Australian Fisheries Management Authority
AFS	International Convention on the Control of Harmful Anti-Fouling Systems on ship
AFZ	Australian Fishing Zone
AIP	Australian Institute of Petroleum
AIS	Automatic Identification System
AMDC	Australia Maritime Defence Council
AMIS	Australia Maritime Identification System
AMOSC	Australian Marine Oil Spill Centre
AMSA	Australian Maritime Safety Authority
AOP	Australia's Ocean Policy
APM	Associated Protected Measures
ARPA	Automatic Radar Plotting Aid
ASIO	Australia Maritime Security Intelligence Organization
BPC	Border Protection Command
CAR	Comprehensive, Adequate and Representative
CAS	Condition Assessment Scheme
CBD	Convention on Biological Diversity
CBM	Confidence Building Measures
CCAMLR	Commission for the Conservation of Antarctic Marine Living Resources
CCSBT	Certain Maritime Arrangements in the Timor Sea
CGF	Coast Guard Task Force
CLC	International Convention on Civil Liability for Oil Pollution Damage
CMATS	Treaty on Certain Maritime Arrangements in the Timor Sea
CMR	Commonwealth Marine Reserves
CNM	Cooperating Non-Member
DEC	Department of Environment and Conservation, Western Australia
DIBP	Department of Immigration and Border Protection
DIRD	Department of Infrastructure and Regional Development
DOF	Department of Fisheries
EAS	East Asia Summit
EEZ	Exclusive Economic Zone
EPBCA	Environment Protection and Biodiversity Conservation Act

FAO	Food and Agriculture Organization of the United Nations
FC	International Convention on the Establishment of an International Fund for Oil Pollution Damage
FOC	flag of convenience ship
FPSO	Floating Production, Storage and Offloading system
FSO	Floating Storage and Offloading system
GBR	Great Barrier Reef
GJV	Gorgon Joint Venture
HACGAM	Heads of Asian Coast Guard Agencies Meeting
HAZMAT	Hazardous Material
ICJ	International Hydrographic Organization
IHO	International Court of Justice
IMCO	Inter-Governmental Maritime Consultative Organization
IMO	International Maritime Organization
IOTC	Indian Ocean Tuna Commission
ITQ	Individual Transferable Quota
IUA	International Unitization Agreement
IUCN	International Union for Conservation of Nature and Natural Resources
IUU	Illegal, Unreported, and Unregulated
JDA	Joint Development Agreement
JOPC	Joint Offshore Protection Command
JPDA	Joint Petroleum Development Area
LLMC	Convention on Limitation of Liability for Maritime Claims
LPOC	Last Port of Call
MARPOL	International Convention for the Prevention of Pollution from Ships
MBC	Maritime Border Command
MBIMCR	Montebello/Barrow Islands Marine Conservation Reserves
MBPs	Marine Bioregional Plans
MERCOM	Maritime Emergency Response Commander
MLC	Maritime Labour Convention
MOSAP	Marine Oil Spills Action Plan
MOU	Memorandum of Understanding
MPA	Marine Protected Area
MSIC	Maritime Security Identification Cards

MSP	Marine Spatial Planning
MTOFSA	Maritime Transport and Offshore Facilities Security Act
NMERA	National Maritime Emergency Response Arrangements
NOPSA	National Offshore Petroleum Safety Authority
NOPSEMA	National Offshore Petroleum Safety and Environment Management Authority
NORCOM	Northern Command of Australian Defence Force
NRMMC	Natural Resource Management Ministerial Council
NRSMPA	National Representative System of Marine Protected Areas
NRT	National Response Team
OCS	Offshore Constitutional Settlement
OECD	Organisation for Economic Cooperation and Development
OGSF	Oil and Gas Security Forum
OILPOL	International Convention for the Prevention of Pollution of the Sea by Oil
OPGGSA	Offshore Petroleum and Greenhouse Gas Storage Act
OPRC	International Convention on Oil Pollution Preparedness, Response and Cooperation
OSRICS	Oil Spill Response Incident Command System
PIF	Pacific Islands Forum
PPB	Pacific Patrol Boat Program
PSC	Port State Control
PSM	Port State Measures
PSPPSA	Protection of the Sea (Prevention of Pollution from Ships) Act
PSSA	Particularly Sensitive Sea Area
PU	Penalty Unit
QMS	Quarantine Management System
ReCAAP	Regional Cooperation Agreement on Combating Piracy and Armed Robbery against Ships in Asia
REEFVTS	Great Barrier Reef and Torres Strait Vessel Traffic Service
RMPs	Regional Marine Plans
SOLAS	International Convention for the Safety of Life at Sea
SPREP	South Pacific Regional Environment Programme's
SSAR	Satellite-based Synthetic Aperture Radar
SUA	Convention for the Suppression of Unlawful Acts against the Safety of Maritime Navigation
TAC	Total Allowable Catch
UNCED	United Nations Conference on Environment and Development
UNCLOS	United Nations Convention on the Law of the Sea

UNFCCC	United Nations Framework Convention on Climate Change
UNTAET	UN Transitional Authority in East Timor
UUV	Unmanned Underwater Vehicle:
WA	Government of Western Australia
WCPFC	Western and Central Pacific Fisheries Commission

特別研究に関する拙稿・発表

(論文)

- 1 拙稿「フランスの南太平洋戦略－海洋をめぐる地域安定の役割（防衛大学校紀要第 113 輯、2016 年 9 月）、111～135 頁。
- 2 拙稿「ギニア湾の海賊対策－国際協力と課題－」（海事交通研究第 65 集、2016 年 12 月）、43～52 頁。
- 3 拙稿「離島の環境保全－西オーストラリア・バロー島の海洋資源開発を例に挙げて－」（島嶼研究第 18 号第 2 号、2017 年 8 月）、109～131 頁。
- 4 拙稿「海洋における軍事活動の無人化－UUV・USV の自律能力の射程－」（防衛大学校紀要第 115 輯、2017 年 9 月）、21～46 頁。

(発表)

- 1 「フランスの海洋安全保障－変貌する戦略環境への対応」（国際安全保障学会、2015 年 12 月 6 日）。場所：慶応義塾大学三田キャンパス（港区）
- 2 「島嶼をめぐる安全保障－中国漁船のサンゴ密漁事件を取り上げて－」（日本島嶼学会、2016 年 9 月 3 日）。場所：広島商船高等専門学校（大崎上島）
- 3 「オーストラリアの海洋安全保障－グリーンウォーター戦略の課題」（日本防衛学会、2016 年 11 月 26 日）。場所：防衛大学校（横須賀市）

(表彰)

第 9 回「海の日」論文優秀賞「有人国境離島の排他的経済水域における海洋保護区設定」（日本海洋政策学会、2017 年 7 月）、<http://oceanpolicy.jp/jsop/gakkai62.html>.

謝 辞

2015年師走、志願書締め切り直前、業務を午前で切り上げて、本学の品川キャンパス5号館3階を目指しました。社会人として、ご指導を請うには無礼な対面でした。そんな急な申し出に耳を傾け、志願書に力強く認印を押していただきました。指導教官であられる稲本守教授に、深甚なる謝意をここに表します。

また、論文の副指導官であり、授業でも研究の参考となる知見をご教示くださった佐々木剛准教授、中田達也准教授にお礼申し上げます。佐々木准教授には、海洋リテラシーを通して知識を行動に移すことの重要性をご教示くださり、机上の分析を実行ある政策に転化できるような研究成果を目指すことにつながりました。また中田准教授には、人間の生活空間を取り巻く環境を起点とした海洋環境の考察をしなければならないことを気づかせていただき、研究のフレームワークを形成することができました。

研究のための知見をご教示くださった教員の皆様にも、ここにお礼申し上げます。

逸見真教授には、集中授業を承諾していただき、真夏の越中島キャンパスで、ご専門の便宜置籍船論のみならず海運業界の状況もご教示くださり、海事法の考察に大変参考になりました。また岩淵聡文教授には、ご専門の海底遺産について、国内のみならず世界における保護措置や法的問題などをご教示くださるとともに、水中文化遺産研究報告会にも参加させていただき、課題整理に役立てることができました。

そしてここ品川キャンパスで、馬場治教授には、海外の沿岸漁業の実態や問題点をご教示くださり、沿岸漁業の文化や伝統を考察することができました。鈴木直樹准教授には、水産統計手法を明快に解説していただき、論文に統計分析を盛り込むことができました。中原尚知准教授には、本研究とは異なった流通分野の討議から、様々な流通形態を理論化していただき、海洋諸問題の交錯を整理することができました。また討議の進め方についても、同じ大学教員として参考にさせていただきました。鶴我佳代子准教授には、海底資源の物理的知識、調査方法について丁寧に解説していただき、海底資源政策の課題を考察することができました。そして大河内美香准教授には、本研究の骨幹となる国際法の捉え方や海底資源をめぐる国家関係をご教示くださり、オーストラリア近隣諸国の国際関係の考察に役立てることができました。

そして2年次夏には、学部生と共に韓国海洋大学の国際交流シンポジウムに参加したことも、自然科学的な考察を取り入れるきっかけとなりました。特に派遣に当たって、渡部大輔准教授、日中韓プログラム推進室のスタッフの皆様、そして共に参加した学部生にご支援や知識をいただきました。お礼申し上げます。

海洋国際関係論研究室で共に研究した博士後期学生 吉野慎剛さんには、海運業界の実情と行政のギャップを踏まえた知見を提供していただき、大いに参考になりました。同じ社会人学生として、私以上に厳しい環境にありながら研究に勤しむ姿に感化し、自らを奮い立たせることができました。感謝の念に絶えません。

さらに勤務先である防衛大学校の支援がなければ、社会人として修了することはできませんでした。進学にあたってご助言や激励の言葉をいただいた上に、業務の不手際を繕ってくださった防衛大学校防衛学教育学群の教員の皆様に厚くお礼申し上げます。

最後に、応援し続けてくれた家族に心より感謝し、長男長女と共に大学生であったこの日々を胸に新たな学究の道を歩んで行きます。