

## 海洋基本法制定の意義とその背景 ～沿岸管理は地域から～

海洋政策研究財団常務理事  
寺島紘士

2008.2.23  
海の理解促進講習会  
(財)環日本海環境協力センター

## 2008 「新たな海洋立国」の船出

- ◆ 海洋基本法の制定
- ◆ “…わが国が 国際的協調の下に、海洋の平和的かつ積極的な開発及び利用と海洋環境の保全との調和を図る新たな海洋立国を実現することが重要である…”(第1条)
- ◆ 目下、初の「海洋基本計画」を策定中

## 20世紀後半の海洋をめぐる変化

- ◆ 海洋空間—地球表面の7割を占める国際空間—水で満たされた異質の空間
- ◆ 科学技術の発達—海域の資源の開発利用可能性増大
- ◆ 世界人口の増大(2.6倍)、国の数の増大(4倍)
- ◆ 各国が沿岸海域・資源への権利を主張
- ◆ 沿岸都市への人口・産業の集中—環境劣化、生物資源の減少、利用の競合

## 国際社会の取組みが各国海洋政策をリード

- ◆ 海洋に関する包括的な法的枠組・ルールを定める  
「国連海洋法条約」発効 1994 (1982採択)  
「海洋の自由」→「海洋の管理」  
海洋に関する人間の活動を律する原則への転換
- ◆ 国際社会の政策的枠組み  
「環境と開発」リオ宣言と「持続可能な開発のための行動計画  
アジェンダ21」採択 1992  
世界サミットWSSD 2002 WSSD実施計画
- ◆ 沿岸域の統合的管理  
「アジェンダ21第17章」  
「東アジア海域の持続可能な開発戦略」

## 「海の憲法」国連海洋法条約の概要

- ◆ 海洋の諸問題は相互に密接な関連を有し及び全体として検討される必要がある(前文)
- ◆ 航行等の自由の確保
- ◆ 沿岸国の海域および資源の管理の拡大  
領海12海里、排他的経済水域(200海里)、大陸棚
- ◆ 「人類の共同財産」深海底制度の創設
- ◆ 海洋環境の保護・保全
- ◆ 海洋の科学的調査の発展及び実施促進
- ◆ 海洋技術の発展及び移転の促進
- ◆ 紛争の解決

## 海洋の政策的枠組みアジェンダ21

- アジェンダ21第17章の7つのプログラム分野
- ◆ 沿岸域及び排他的経済水域を含む海域の統合的管理及び持続可能な開発
  - ◆ 海洋環境の保護
  - ◆ 公海の海洋生物資源の持続可能な利用及び保全
  - ◆ 領海内の海洋生物資源の持続可能な利用及び保全
  - ◆ 海洋環境の管理及び気候変動に関する不確実性への対応
  - ◆ 地域協力を含む国際協力及び調整の強化
  - ◆ 小規模島嶼の持続可能な開発

## アジェンダ21第17章

- ◆ 沿岸域及び海洋環境の総合的管理と持続可能な開発を沿岸国の義務とする
- ◆ 沿岸国は、地方と全国レベルで、沿岸域・海域とその資源の総合的管理と持続可能な開発のための適切な調整機構(ハイレベルの政策立案機関など)を設置・強化する。調整機構には、学界、民間部門、NGO、地方共同体、資源利用者グループ、住民との協議含むべき。

## アジェンダ21第17章(2)

- ＜海洋環境の悪化を予防、軽減、管理することにより、その生命維持と生産の能力を維持し、改善することを各国の義務とする＞
- ◇ 陸上起因活動による海洋環境悪化の予防・低減・取り締まり
  - ◇ 海洋起因活動による海洋環境悪化の予防、低減、取り締まり
    - 船舶航行 / 投棄 / 海上石油・ガス・プラットフォーム / 港湾
  - ◇ 人的資源の開発(要員訓練、学習カリキュラム導入)
- ◆ 海洋環境と地球プロセスにおけるその役割の理解を増進することを各国の義務とする。
    - 海洋環境についての科学的な研究と系統的観測の促進 etc

## 沿岸域の統合的管理

- ◆ 陸域と海域を一体的に捉えて、開発利用と環境保護を統合的に管理
- ◆ 米国沿岸域管理法(1972)
  - カナダ、ヨーロッパ諸国、オーストラリア、アジア諸国
- ◆ アジェンダ21第17章(1992) → 経済協力機構(OECD)、世界銀行、国際自然保護連合(IUCN)、国連環境計画(UNEP)が沿岸域管理のガイドライン発表
- ◆ PEMSEA → 東アジア各国でICMサイト実施
  - 地方政府のネットワークPNLNG形成
- ◆ 「東アジア海域の持続可能な開発戦略SDS-SEA」採択(2003)

## 海洋の総合的管理への各国の取り組み

- ◆ 国連海洋法条約発効(1994)を受けて取組みスタート
  - オーストラリア、カナダ、米国、韓国、中国等が先行
- ＜対応のポイント＞
  - ◆ 総合的な海洋政策の策定
    - 米国「21世紀の海洋の青写真」、中国「中国海洋21世紀議程」、韓国「21世紀の海洋水産ビジョン」ほか
  - ◆ 法律整備
    - 米国「海洋法」「沿岸域管理法」、カナダ「海洋法」「沿岸域管理法」、中国「海域使用管理法」「海洋環境保護法」、韓国「海洋水産発展基本法」「公有水面管理法」「沿岸管理法」
  - ◆ 行政組織の整備
    - 政府中枢に司令塔 → 米国海洋政策委員会など
    - リード省庁 → カナダ漁業海洋省、米国海洋大気庁、中国国家海洋局、韓国海洋水産部など

## わが国にとっての国連海洋法条約の意義

- ◆ 海洋法のほぼすべての側面を規定する初めての包括的な条約「海の憲法」
- ◆ 世界第6番目に広大な排他的経済水域及び大陸棚を付与。この海域は、わが国の経済発展と国民生活に必要な食料・エネルギー・鉱物資源等の確保、海域の円滑な利用、良好な海洋環境の保全、並びに国家の安全保障の重要な基盤
- ◆ 軍事力を用いない平和国家として国際社会の発展に貢献するわが国に活動の法的基盤を提供
- ◆ 海洋環境の保護、海洋の科学的調査、海洋技術の発展及び移転など、協調・協力の基盤を構築

## ◎200海里水域面積上位10ヶ国 (単位:万km<sup>2</sup>)

	200海里面積(A)	陸地面積(B)	(A)(B)の比
1. アメリカ	762	936	0.8
2. オーストラリア	701	769	0.9
3. インドネシア	541	190	2.9
4. ニューゼaland*	483	27	17.9
5. カナダ	470	998	0.5
6. 日本	447	38	11.9
7. ロシア*	<449	<2,240	0.2
8. ブラジル	317	851	0.4
9. メキシコ	285	197	1.5
10. チリ	29	76	3.0

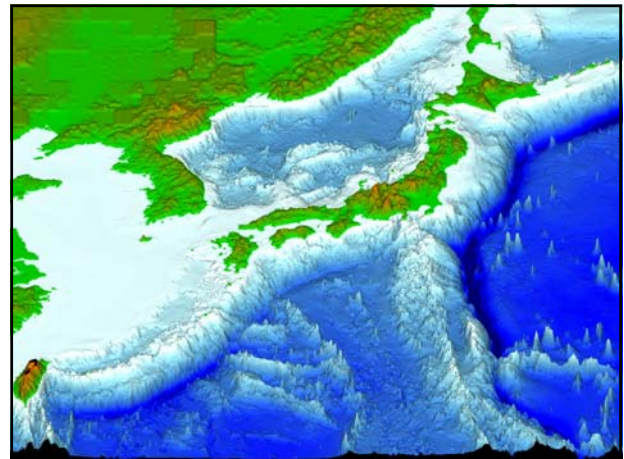
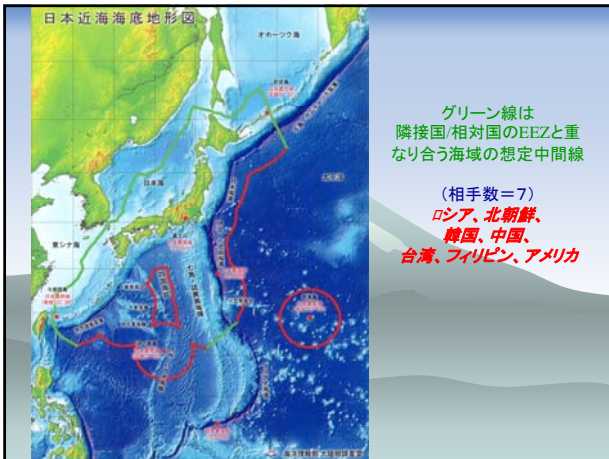
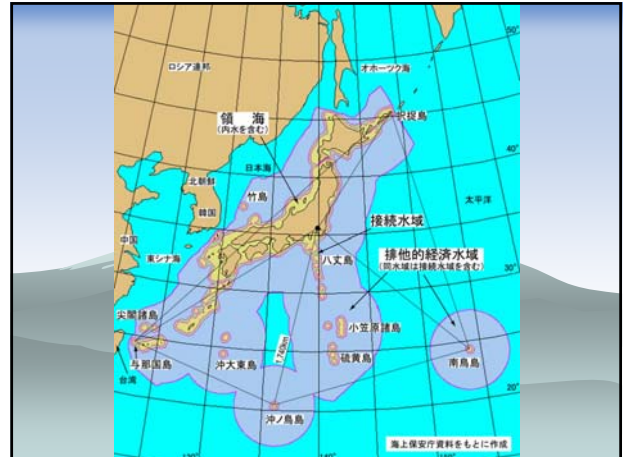
\*面積数値は旧ソ連時代のもので実行支配地域(北方四島を含む)を起点として算出されたもの。したがって、実際は400万km<sup>2</sup>前後。

(出典:「海洋産業研究委員会資料」)

## わが国の「国土」が10倍に拡大

- ◆ これまでは  
陸域+領海3海里=国土45万平方キロ
- ↓
- ◆ 陸域+領海12海里+EEZ・大陸棚=  
「国土」(注)485万平方キロ+ $\alpha$

注：領海+EEZ=447万平方キロ、「国土」には管轄海域を含む  
その6割は、主要4島以外の離島を基点としている



## 海洋管理に対するわが国の対応の遅れ

- ◆ わが国は、海洋法条約その他の国際約束や海洋の持続可能な開発、利用及び保全を実現するための国際的取り組みへの対応が不十分
- ◆ 海洋問題に縦割り機能別でバラバラに対処
- ◆ 海洋の総合的管理と持続可能な開発のための政策・体制整備の遅れ、海域管理の視点の欠如
- ◆ 欧米諸国や中韓などの近隣諸国にも立ち遅れ

## 海洋をめぐる諸問題

- ◆ 海洋・沿岸域の環境悪化  
浅海域の埋立て、陸域起因の海洋汚染、赤潮・青潮の多発、大量の漂着ごみ、エチゼンクラゲの大発生 等
- ◆ 水産資源の減少  
環境劣化、生息地の破壊、乱獲・違法漁業 (IUU漁業)
- ◆ 海面利用の競合
- ◆ 安全・秩序への脅威  
密輸・密入国、麻薬、工作船、海賊・海上テロ  
津波、高潮、海岸侵食
- ◆ 近隣諸国との対立・紛争  
東シナ海の石油ガス田開発、無届の科学的調査  
竹島及び周辺海域の海洋調査、北方四島付近の漁業 等
- ◆ 7つの国・地域との海域の境界画定 etc

## 海洋と日本 「21世紀の海洋政策への提言」

海洋政策研究財団2005. 11

1. 海洋政策大綱の策定
2. 海洋基本法の制定
  - ◇ 基本理念
  - ◇ 海洋基本計画の策定
3. 行政機構等の整備
  - ◇ 海洋関係閣僚会議の設置、海洋担当大臣の任命
4. 海に拡大した「国土」の管理と国際協調
  - EEZ/大陸棚の管理の枠組み構築等8分野、35項目について具体的に提言

## 「海洋基本法研究会」2006. 4-12

### 1. 目的

総合的取り組みを要する海洋の諸問題に対するわが国の対応の問題点を究明し、わが国の海洋政策のあり方を検討し、「海洋政策大綱」策定及び「海洋基本法」制定を図る

### 2. 構成

日本の海洋政策の確立に関心を持つ政治家、海洋各界の有識者その他関係者で構成、関係省庁もオブザーバー参加

代表世話人: 武見敬三参議院議員

座長: 石破茂衆議院議員

共同座長: 栗林忠男慶応義塾大学名誉教授

事務局: 海洋政策研究財団

## 海洋政策大綱

—新たな海洋立国を目指して—2006. 12

1. 海洋政策の基本理念(7項目)を提言
2. 海洋基本法の制定を提言
3. 海洋に関する主要施策(12項目)を提言
4. 新たな海洋立国へ
  - ◇ 海洋と人類の共生及び国益の確保を目標とする海洋政策を策定・推進することにより、島国から海洋国家へと、新たな「海洋立国」を目指すべきである
  - ◇ 国際社会において海洋秩序形成に先導的役割を發揮していくべきである

## 海洋基本法成立！

- ◇ 超党派の議員立法として法案準備、4月3日、衆議院国土交通委員会で質疑の上、委員長提案され可決、同日、本会議で賛成多数で可決、参議院に送付
- ◇ 4月19日参議院国土交通委員会で可決、20日参議院本会議で賛成多数で可決、成立
- ◇ 7月3日海洋政策担当大臣に冬柴国土交通大臣を任命
- ◇ 7月20日施行、総合海洋政策本部、同事務局 参与会議設置

## 海洋基本法の概要

- ◆ 総則
  - 目的
  - 基本理念
  - 国・地方公共団体・事業者・国民の責務
  - 法制上、財政上又は金融上その他の必要な措置 etc
- ◆ 海洋基本計画
- ◆ 基本的施策
- ◆ 総合海洋政策本部

## 海洋基本法の目的(第1条)

- ◆ この法律は、地球の広範な部分を占める海洋が人類をはじめとする生物の生命を維持する上で不可欠な要素であるとともに、海に囲まれたわが国において、海洋法に関する国際連合条約その他の国際約束に基づき、ならびに海洋の持続可能な開発及び利用を実現するための取り組みの中で、わが国が 国際的協調の下に、海洋の平和的かつ積極的な開発及び利用と海洋環境の保全との調和を図る新たな海洋立国を実現することが重要であることにかんがみ、...

## 海洋基本法の目的(第1条)(続)

- ◆ 海洋に関し、基本理念を定め、国、地方、事業者及び国民の責務を明らかにし、並びに海洋に関する基本的な計画の策定その他海洋に関する施策の基本となる事項を定めるとともに、総合海洋政策本部を設置することにより、海洋に関する施策を総合的かつ計画的に推進し、もって我が国の経済社会の健全な発展及び国民生活の安定向上を図るとともに、海洋と人類の共生に貢献することを目的とする。

## 海洋基本法の基本理念 (第2条～第7条)

- ◆ 海洋の開発・利用と海洋環境保全との調和
- ◆ 海洋の安全の確保
- ◆ 海洋に関する科学的知見の充実
- ◆ 海洋産業の健全な発展
- ◆ 海洋の総合的管理
- ◆ 海洋に関する国際的協調

## 海洋の開発・利用と海洋環境保全との調和 (第2条)

- ◆ 海洋については、海洋の開発及び利用が我が国の経済社会の存立の基盤であるとともに、海洋の生物の多様性が確保されることその他の良好な海洋環境が保全されることが人類の存続の基盤であり、かつ、豊かで潤いのある国民生活に不可欠であることにかんがみ、将来にわたり海洋の恵沢を享受できるよう、海洋環境の保全を図りつつ海洋の持続的な開発及び利用を可能にすることを旨として、その積極的な開発及び利用が行われなければならない。

## 海洋の総合的管理(第6条)

- ◆ 海洋の管理は、海洋資源、海洋環境、海上交通、海洋の安全等の海洋に関する諸問題が相互に密接な関連を有し、及び全体として検討される必要があることにかんがみ、海洋の開発、利用、保全等について総合的かつ一体的に行われるものでなければならない。

## 海洋基本計画の策定(16条)

- ◆ 政府は、海洋に関する施策の総合的かつ計画的な推進を図るため、海洋に関する基本的な計画(以下「海洋基本計画」という。)を定めなければならない。
- 2 海洋基本計画は、次に掲げる事項について定めるものとする。
  - 一 海洋に関する施策についての基本的な方針
  - 二 海洋に関する施策に関し、政府が総合的かつ計画的に講ずべき施策
  - 三 前二号に掲げるもののほか、海洋に関する施策を総合的かつ計画的に推進するために必要な事項

## 海洋基本計画の策定(16条)(続)

- 3 内閣総理大臣は、海洋基本計画の案につき閣議の決定を求めなければならない。
- 5 政府は、海洋に関する情勢の変化を勘案し、及び海洋に関する施策の効果に関する評価を踏まえ、おおむね5年ごとに、海洋基本計画の見直しを行い、必要な変更を加えるものとする。
- 7 政府は、海洋基本計画について、その実施に要する経費に関し必要な資金の確保を図るため、毎年度、国の財政の許す範囲内で、これを予算に計上する等その円滑な実施に必要な措置を講ずるよう努めなければならない。

## 海洋基本法の基本的施策(1) (第17条～第22条)

- ◆ 海洋資源の開発及び利用の推進
- ◆ 海洋環境の保全等
- ◆ 排他的経済水域等の開発等の推進
- ◆ 海上輸送の確保
- ◆ 海洋の安全の確保
- ◆ 海洋調査の推進

## 海洋基本法の基本的施策(2) (第23条～第28条)

- ◆ 海洋科学技術に関する研究開発の推進等
- ◆ 海洋産業の振興及び国際競争力の強化
- ◆ 沿岸域の総合的管理
- ◆ 離島の保全等
- ◆ 国際的な連携の確保及び国際競争力の推進
- ◆ 海洋に関する国民の理解の増進等

## 海洋環境の保全等(18条)

国は、海洋が地球温暖化の防止等の地球環境の保全に大きな影響を与えること等にかんがみ、生育環境の保全及び改善等による海洋の生物の多様性の確保、海洋に流入する水による汚濁の負荷の低減、海洋への廃棄物の排出の防止、船舶の事故等により排出した油等の迅速な防除、海洋の自然景観の保全その他の海洋環境の保全を図るために必要な措置を講ずるものとする。

- 2 国は、前項の措置については、科学的知見を踏まえつつ、海洋環境に対する悪影響を未然に防止する観点から、これを実施するとともに、その適切な見直しを行うよう努めるものとする。

## 沿岸域の総合的管理(25条)

- ◆ 国は、沿岸の海域の諸問題がその陸域の諸活動等に起因し、沿岸の海域について施策を講ずることのみでは、沿岸の海域の資源、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かんがみ、自然的社会的条件から見て一体的に施策が講じられることが相当と認められる沿岸の海域及び陸域について、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よう必要な措置を講ずるものとする。

## 沿岸域の総合的管理(25条)(続)

- 2 国は、前項の措置を講ずるにあたっては、沿岸の海域及び陸域のうち特に海岸が、厳しい自然条件の下にあるとともに、多様な生物が生息し、生育する場であり、かつ、独特の景観を有していること等にかんがみ、津波、高潮、波浪その他海水又は地盤の変動による被害からの海岸の防護、海岸環境の整備及び保全並びに海岸の適正な利用の確保に十分留意するものとする。

## 離島の保全等(26条)

- ◆ 国は、離島がわが国の領海及び排他的経済水域等の保全、海上交通の安全の確保、海洋資源の開発及び利用、海洋環境の保全等に重要な役割を担っていることにかんがみ、離島に関し、海岸等の保全、海上交通の安全の確保並びに海洋資源の開発及び利用のための施設の整備、周辺の海域の自然環境の保全、住民の生活基盤の整備その他の必要な措置を講ずるものとする。

## 海洋に関する国民の理解の増進等(28条)

- ◆ 国は、国民が海洋についての理解と関心を深めることができるよう、学校教育及び社会教育における海洋に関する教育の推進、海洋法に関する国際連合条約その他の国際約束並びに海洋の持続可能な開発及び利用を実現するための国際的な取組に関する普及啓発、海洋に関するレクリエーションの普及等のために必要な措置を講ずるものとする。
- 2 国は、海洋に関する政策課題に的確に対応するために必要な知識及び能力を有する人材の育成を図るため、大学等において学際的な教育及び研究が推進されるよう必要な措置を講ずるよう努めるものとする。

## 総合海洋政策本部(第4章)

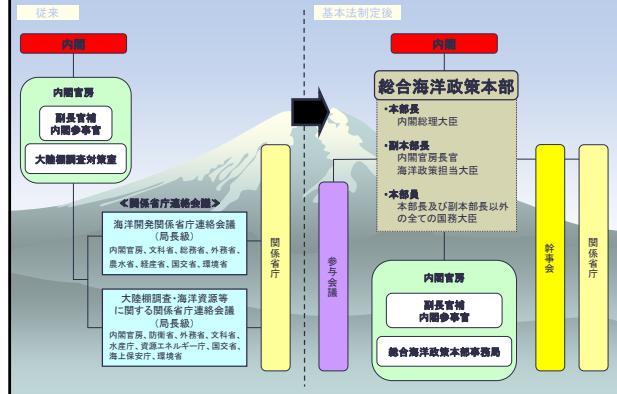
- ◆ 内閣に総合海洋政策本部設置(29条)
- ◆ 総合海洋政策本部の所掌事務(30条)  
海洋基本計画の案の作成及び実施の推進  
関係行政機関が海洋基本計画に基づいて実施する施策の総合調整
- ◆ 上記のほか、海洋に関する施策で重要なものの企画及び立案並びに総合調整に関すること

## 総合海洋政策本部の組織(31-34条)

- ◆ 本部長 内閣総理大臣  
副本部長 内閣官房長官  
海洋政策担当大臣  
本部長 上記以外のすべての国務大臣

## 海洋政策の推進体制

総合海洋政策本部(海洋基本法第29条)



## 海洋基本法の意義

海洋の総合的管理のための政策・体制の枠組みを整備

- ◆ 海洋政策を強力に推進する組織の整備  
総合海洋政策本部の設置、海洋政策担当大臣の任命
- ◆ 海洋基本計画の策定  
海洋・沿岸域の総合的管理の必要性を明確化  
政府の海洋に関する施策の総合調整・体系化  
海洋の主要施策の明確化と施策の優先順位の調整  
沿岸域・離島の管理を基本的施策として明記
- ◆ 中長期的な国家計画と予算的基盤を提供  
多大の時間と資金を必要とする海洋の調査、開発、利用、保全、管理を計画的に推進  
海洋基本計画の実施に要する経費の確保

## 海洋政策推進の今後の目標(1)

- ◆ 海洋基本計画の策定  
パブリックコメントを2月25日まで募集中
- ◆ 国連海洋法条約等に基づく国内法の整備  
一 排他的経済水域及び大陸棚に関する法律の抜本改正、総合沿岸域管理法の検討 etc
- ◆ 海洋の調査の推進および海洋情報の管理  
一 調査観測及び情報整備の国家戦略の策定  
一 海洋情報・データの整備、管理機能の強化  
一 統合された海洋調査・観測・監視システムの構築  
一 海洋情報インフラの整備  
一 国際的連携の確保及び国際協力の推進

## 海洋政策推進の今後の目標(2)

### ◆ 沿岸域の総合的管理の推進

- 沿岸域の範囲および地方公共団体の管理海域の明確化
- 地域を主体とした沿岸域の総合的管理の推進
- 陸域からの汚染負荷削減の推進
- 生態系と物質循環に着目した閉鎖性水域の管理
- 過疎・高齢化の進む沿岸農漁村、離島の保全、交通確保
- 無人島の管理、保全、利活用等
- 防災・安全対策等の推進

### ◆ わが国の平和・安全及び海上の安全・治安の確保

- 領海の秩序維持、及び安全の確保のための体制整備
- 周辺海域および国際海上交通の安全確保の仕組み・体制作り

## 海洋基本法と沿岸域の管理

- ◆ わが国では「海洋・沿岸域の管理」概念が未成熟
- ◆ 1970年代の環境問題への対応の日米比較

<日本>

公害対策基本法1967

水質汚濁防止法1970

瀬戸内法1973

環境庁1970

<米国>

環境保護政策法1970

水質汚濁防止法1972

沿岸域管理法1972

環境保護庁1970

海洋大気庁1970

## わが国の沿岸域管理法制

- ◆ 海岸法1956 海岸防護・国土保全が目的
- ◆ 改正海岸法1999:法目的に「海岸環境の整備と保全」「公衆の海岸の適正な利用の確保」追加等
- ◆ → 海岸保全区域が依然として海陸両側50m
- ◆ 「21世紀の国土のグランドデザイン」1998
- ◆ 「沿岸域圏総合管理計画策定のための指針」2000
- ◆ 「沿岸域圏を自然の系として適切に捉え、地方公共団体が主体となり、多様な関係者が参加して、沿岸域圏の総合的な管理計画を策定し、各種事業、施策、利用等を総合的、計画的に推進する『沿岸域圏管理』に取り組む。」
- ◆ → 法的裏付けなし、地方公共団体の管理海域、権限、財源等の整理が必要

## 沿岸管理は地域から

- ◆ 海洋基本法、「沿岸域の総合的管理」を法定(25条)
- ◆ 国は、沿岸の海域の諸問題がその陸域の諸活動等に起因し、沿岸の海域について施策を講ずることのみでは、沿岸の海域の資源、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かんがみ、自然的社会的条件から見て一体的に施策が講じられることが相当と認められる沿岸の海域及び陸域について、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よう必要な措置を講ずるものとする。
- ◆ 次のステップ
- ◆ 「沿岸域の総合的管理」制度の構築

## 「海洋基本法フォローアップ研究会」 多様な関係者の参加による海洋政策推進

- ◆ 超党派の国会議員、海洋関係各界の有識者による研究会。海洋関係省庁も参加。
- ◆ 「海洋基本法フォローアップ研究会」の活動 2007.12
- ◆ 海洋政策本部長・総理大臣及び海洋政策担当大臣に「海洋基本計画に対する意見」及び「海洋基本法に基づく国内法整備について」意見提出
- ◆ 財務大臣宛に「総合海洋政策関連予算について」申し入れ

ご清聴ありがとうございました

海洋政策研究財団常務理事  
寺島敏士