

公共政策ワークショップ I
最終報告書

プロジェクト C

日本の領海・排他的経済水域の総合的管理

平成 26 (2014) 年度

目次

はじめに	1
第1章 研究の目的・背景.....	3
第1節 日本の海洋政策の目指すべき姿.....	3
1-1 「新たな海洋立国」	3
1-2 目指すべき総合的管理の定義	7
1-3 課題解決の方針.....	7
第2節 海洋法秩序.....	8
2-1 海洋法秩序の変遷	8
2-2 国連海洋法条約の具体的法制度.....	13
第3節 海洋の特性.....	22
3-1 一般的特性.....	22
3-2 日本の海洋の特性	23
第2章 総合的管理	24
第1節 海洋政策と総合的管理.....	24
1-1 日本の海洋政策.....	24
1-2 総合海洋政策本部	25
1-3 海洋政策の事例.....	26
1-4 総合的管理という概念.....	34
1-5 各国の総合的管理	38
第2節 総合的管理が包含する問題.....	40
2-1 現行の海洋法秩序	40
2-2 国際関係	41
2-3 「管理」することの問題	41
2-4 総合的管理の必要性.....	42
第3節 各論	44
3-1 総論と各論.....	44
3-2 「水産資源・漁業」の位置付け.....	46
3-3 「海底鉱物資源」の位置付け	47
3-4 「環境」の位置付け.....	49
3-5 「海洋科学調査」の位置付け	50
3-6 「安全保障」の位置付け	51
3-7 「離島」の位置付け.....	52
第3章 水産資源・漁業.....	55

はじめに.....	55
第1節 水産資源及び漁業の特性.....	55
1-1 資源としての重要性.....	55
1-2 多面的機能.....	59
第2節 水産資源及び漁業の管理.....	61
2-1 水産資源の資源的特性.....	61
2-2 国内での管理.....	62
2-3 地域的管理.....	64
第3節 提言.....	68
3-1 問題の整理.....	68
3-2 提言①国内の漁業管理.....	68
3-3 提言②国際的・地域的管理.....	71
3-4 提言③EEZにおける実効性のある法令執行.....	73
第4章 海底鉱物資源.....	74
はじめに.....	74
第1節 海底鉱物資源.....	74
1-1 日本近海の海底鉱物資源.....	74
1-2 鉱物資源開発の取組み.....	79
第2節 海洋開発の諸問題.....	81
2-1 鉱業法.....	81
2-2 深海底における開発.....	87
2-3 境界未画定海域の問題.....	88
第3節 提言.....	96
3-1 問題の整理.....	96
3-2 課題解決の方針.....	97
3-3 提言①鉱業法.....	97
3-4 提言②深海底における開発.....	98
3-5 提言③白樺ガス田開発問題.....	98
3-6 提言④日韓大陸棚協定.....	99
第5章 環境.....	101
はじめに.....	101
第1節 生物多様性の保全上重要度の高い海域の抽出.....	101
1-1 「生物多様性の保全上重要度の高い海域（EBSA）」.....	101
1-2 日本の取組み.....	101
1-3 日本におけるEBSA抽出の問題点.....	103
第2節 海洋保護区.....	104

2-1	海洋保護区とは.....	104
2-2	日本における海洋保護区.....	104
2-3	知床自然遺産地域.....	106
2-4	漁業と海洋保護区との関係.....	108
2-5	生態系に基づく海域の確定.....	109
2-6	利害関係者との合意形成.....	112
第3節	提言.....	113
3-1	問題の整理.....	113
3-2	提言①生物多様性の保全上重要度の高い海域の抽出について.....	114
3-3	提言②海洋保護区について.....	114
3-4	提言③海洋保護区について.....	115
3-5	提言④海洋保護区について.....	116
第6章	海洋科学調査.....	117
	はじめに.....	117
第1節	海洋に関する知見の充実.....	117
1-1	問題の所在.....	117
1-2	海洋政策における科学的知見の位置付け.....	118
1-3	海洋科学調査.....	120
1-4	実証実験.....	127
1-5	現状分析と課題.....	127
第2節	海洋情報の一元的管理.....	128
2-1	問題の所在.....	128
2-2	現行の施策.....	128
2-3	現状分析と課題.....	134
第3節	海洋政策としての科学.....	134
3-1	問題の所在.....	134
3-2	モニタリング.....	135
3-3	科学的知見の政策への利用.....	137
3-4	科学技術開発.....	138
第4節	「海洋の科学的調査」に係る管轄権行使.....	139
4-1	問題の所在.....	139
4-2	現行制度の枠組み.....	140
4-3	現状分析と課題.....	144
第5節	提言.....	150
5-1	問題の整理.....	150
5-2	課題解決の方針.....	151

5-3	提言①「科学的調査」に関する法整備	154
5-4	提言②調査の実施に係る手続き等の整理	158
5-5	提言③海洋研究の包括的把握・一元的管理	159
5-6	提言④基礎的情報の収集・公開	160
5-7	提言⑤外国における調査への協力	161
5-8	提言⑥調査情報の政府内における共有	162
第7章	安全保障	164
	はじめに	164
第1節	日本の領海およびEEZを利用する外国船舶	165
1-1	無害通航	165
1-2	EEZ	166
1-3	無害通航に関する国内政策	166
1-4	課題の抽出	170
第2節	日本の海域管理の問題点	171
2-1	不審船事件	171
2-2	不審船事件の検討	173
2-3	課題の抽出	176
2-4	公船の免除	176
第3節	海上警備	177
3-1	海上保安庁と海上自衛隊	177
3-2	海上における警備行動	178
3-3	課題の抽出	180
第4節	提言	181
4-1	問題の整理・解決の方向性	181
4-2	提言①領海等の警備に関する法律の制定	181
4-3	提言②領海の無害通航にかかる国内法令の整備	182
4-4	提言③海上警備行動中の武器使用におけるマニュアル策定	184
第8章	離島	185
	はじめに	185
第1節	我が国における離島	185
1-1	離島の位置付け	185
1-2	特定離島と国境離島	185
1-3	離島の役割	186
第2節	離島の現状施策	187
2-1	保全、管理と振興	187
2-2	保全、管理の施策	188

2-3	振興施策	189
2-4	海洋基本法及び海洋基本計画における位置付け	192
2-5	国境離島の保全、管理及び振興のあり方に関する有識者懇談会	193
第3節	提言	194
3-1	問題の整理	194
3-2	提言①規制緩和	195
3-3	提言②離島検索システム	195
3-4	提言③無人島管理のための法整備	197
第9章	海洋の総合的管理に向けた政策提言	198
第1節	概要	198
1-1	問題	198
1-2	提言の方針	199
第2節	提言①海洋空間計画の作成及び計画を通じた海域管理	199
2-1	提言の概要	199
2-2	海洋空間計画の内容	200
2-3	実施過程	201
2-4	意義の検証	214
2-5	検討事項	219
2-6	利用状況の把握	223
2-7	現在の施策との整合性	224
第3節	提言②省庁横断的なロードマップの作成	227
3-1	提言の概要	227
3-2	意義	227
3-3	作成方法と作成者	230
3-4	現行制度との関係	230
おわりに	.....	231
謝辞	.....	232
参考文献一覧	.....	233
ヒアリング先一覧	.....	234
提言一覧	.....	235

はじめに

日本はこれまで、様々な形で海洋の恩恵を受けてきた。海洋は古くから漁業を通じて食料を得るための場として、あるいは海運による物流のための交通路として用いられてきた。より最近では鉱物・エネルギー資源や遺伝資源等の存在にも注目が集まっており、海洋は陸域と比べて未知の部分が大きいことに鑑みれば、いまだ知られていない資源が存在する可能性も高い。日本は国土面積の約 12 倍という広大な領海・排他的経済水域等を有しており、この海域の利活用によって得られる利益は大きいものと考えられる。

日本の海域の更なる利活用を今後推進し、かつ持続可能性を確保するためには、海域を総合的に管理する視点が必要である。ある海域で起きた事象が他の海域に多大な影響を及ぼすことがあるため、全体を一体のものとして捉える必要がある。また、同じ海域において異なる活動間の競合が起き得ることや、利用と環境との調和を図る必要性に鑑み、分野横断的な視点に立って利用調整を行う必要がある。更に、海洋は世界とつながっており、国際関係や国際協調、国際貢献への配慮が必要である。

本研究は、以上の観点から「日本の領海・排他的経済水域の総合的管理」のあり方について検討したものである。この検討は、東北大学公共政策大学院「公共政策ワークショップ I」のプロジェクトとして行われ、本報告書はその検討結果をとりまとめたものである。「公共政策ワークショップ I」は、「現実の政策課題を自ら調査し、解決策を立案する」ことを目的として、学生が主体的にグループ作業を行う授業科目であり、本報告書にあっても 6 名の学生が現状分析のための調査や提言作成に向けた議論を重ねてきた。

本研究では主に文献調査とヒアリング調査を実施した。ヒアリング対象は①海洋政策の推進に関わる組織②個別具体的な施策あるいは管理に携わる主体③利用者の 3 グループに大別できる。①は行政として関わる総合海洋政策本部事務局、民間として関わる海洋政策研究財団等である。現在の体制や今後の展望について伺うことで、研究の基礎となる海洋政策の全体像を把握した。②は官公庁、独立行政法人の管理的部門等である。個々の政策の現状や他分野との関わりについて伺い、実務上の課題を抽出した。③は海洋分野の研究者や離島の関係者等である。利用者が感じている現実の課題について伺い、施策への需要を測った。

本研究は総合的管理に関する検討と、海洋に関わる各政策分野の検討からなり、これを総論と各論として位置付ける。総論として、中央省庁を中心とした海洋政策推進体制のあり方や政府が行う総合的管理の内容を調査分析した。また、海洋管理のあり方や必要な法基盤等の整備について検討した。

各論は、総論をより深く考察する為の具体的事例という位置付けである。海洋基本法第 17 条から第 28 条に基本的施策として挙げられている分野を参考に、水産資源、鉱物資源、環境、科学調査、安全保障、離島の 6 分野を調査した。各論の調査から得られた課題を、

他分野や海洋政策全体に関わる課題へ展開することで総論の議論の糸口を探し、現実と乖離しないよう留意した。

第1章 研究の目的・背景

日本は四方を海に囲まれており、また多くの島々を有している。そのため、広大な海洋の管轄権を有している。海洋には様々な利活用の可能性が秘められている。その可能性を見出し、利活用することにより、日本と世界の繁栄と発展に貢献することが期待される。しかし、そのためには海洋が有する、利用の重複や施策・法の網羅という問題を解決し、更に環境への配慮をし、持続可能な開発を進めていかなければならない。

また、海洋はグローバルにつながっており、更に、日本は海で外国と接している。そのため、海洋について着目する際には、国際的な視点から考えることも必要である。また海洋の利活用に関しては、国際法上の様々な取決めや規則が定められており、国際的潮流を見極めることも欠かせない。

海洋の利活用に際して、これらの様々な事情を考慮しなければならない。そのため、海洋の利活用について、個々の活用を個別に考えるのではなく、総合的に管理していくことが必要である。総合的管理の実現によって、日本の繁栄や、平和的な海洋法秩序の構築に貢献し、海洋の利活用のあり方の先進的な立場を築くことが、今後の海洋政策について日本が目指すべき「新たな海洋立国」である。

第1節 日本の海洋政策の目指すべき姿

1-1 「新たな海洋立国」

(1) 海洋の最大限の開発

日本は太平洋、日本海を始めとして広く海に面しており、日本の領海・排他的経済水域 (Exclusive Economic Zone、以下 EEZ) は東西南北に広がっている。その要因の1つとして、日本が多くの島を有していることがある。日本は 6852 の島からなり¹、その中でも、更に沖ノ島、南鳥島や小笠原群島などは、日本の領海・EEZ を広げる重要な役割を担っている。国土面積約 38 万平方キロメートルに対して、領海と EEZ は約 447 万平方キロメートルであり、国土面積の約 12 倍の領海・EEZ を日本は有している²。このように、日本は非常に広大な海洋を有しているのである。

また、この地理的な要因に加えて、歴史的に見ると、日本は古くから海と密接な関係にあった。弥生時代になると、漁業の専門化や外洋への進出、更に海・川を利用した海上活動が行われ、この時代はしばしば言われている稲作文化のみならず、強烈な海洋的特色を

¹ 総務省統計局「国土構成島数、周囲及び面積」『第 63 回日本統計年鑑』(総務省統計局、2014 年) <http://www.stat.go.jp/data/nenkan/pdf/yhyou01.pdf> (最終閲覧日：2015 年 1 月 29 日)。

² 海上保安庁海洋情報部 web サイト「日本の領海等概念図」
http://www1.kaiho.mlit.go.jp/JODC/ryokai/ryokai_setsuzoku.html (最終閲覧日：2015 年 1 月 29 日)。

持っていたと指摘されている³。更に 6 世紀になると、中国大陸や朝鮮半島と北九州、瀬戸内海、近畿を結ぶ重要な交通路の存在として海が捉えられており、大王や首長は海の覇権を握ることに注力している⁴。そして海を通じて様々な交流が行われてきた。様々な技術、学問文化は朝鮮半島を経由して大陸から体系的に伝えられ、それを元にして日本で独自の発展をした。日本は海を通じた交流を絶え間なく行ってきた。遣唐使の廃止や、江戸時代の鎖国のように公的な交流が一時途切れたことはあるものの、その間も民間の私的な航海や交易は断絶することなく続いていた。しかし、このような海を通じた交流は近隣諸国に限られており、世界規模での海洋の活用が行われるのは、歴史的に見るとごく最近のことであった。そして、歴史的に長く重要な関係にあった日本と海であるが、このような海洋の利活用方法は、様々な開発可能性を有する広大な海洋を十分に活用できていると言えない。

古くから日本は水産資源や交通路として海洋を利用しており、これらの活用は現在でも非常に重要である。輸出入貨物の 99%以上が海上輸送であり、食料や木材、更に鉱物資源やエネルギー資源など様々な分野で輸入に依存している日本にとって、海上輸送は不可欠な存在である⁵。これらの海洋の利活用に伴って、様々な産業が発展した。漁業に関連して、漁港が整備され水産加工業が営まれている。更に漁業や海運を行うための造船、製鉄や化学工業など様々な関連産業が発展した。

更にこれらの今まで主に海洋を利活用してきた分野に加えて、今後新たに利活用が期待される分野がある。その 1 つが海底の鉱物資源やエネルギー資源の開発である。鉱物資源である海底熱水鉱床、レアアース堆積物、コバルトリッチクラストやマンガン団塊、エネルギー資源である海底油田・石油ガスやメタンハイドレートが日本の海底に存在することが確認されている⁶。また、再生可能エネルギーの 1 つとして海洋再生可能エネルギーの開発も期待されている。波力発電、潮力発電、海洋温度差発電や洋上風力発電など様々な再生可能エネルギーの開発可能性が海にある。そのなかでも洋上風力発電は、陸上風力発電よりも高効率で発電可能な海域が存在することが指摘されており、現在日本各地で実証フィールドの導入が行われている⁷。これらの資源を利活用することが、資源安全保障を支える 1 つの柱となり、そして海洋再生可能エネルギーの開発と利用を進めていくことが、日

³ 網野善彦『日本社会の歴史（上）』（岩波書店、1997年）32-33頁。

⁴ 同上、76頁。

⁵ 日本関税協会「外国貿易概況」（2008年）、経済産業省『エネルギー白書』2014年度版、農林水産省「食料需給表」2013年度版、農林水産省「木材需給表」2013年度版。

⁶ 経済産業省「海洋エネルギー・鉱物資源開発計画」（2013年）

http://www.meti.go.jp/committee/sougouenergy/shigen_nenryo/pdf/report01_01_00.pdf
（最終閲覧日：2015年1月29日）。

⁷ 総合海洋政策本部「海洋再生可能エネルギー利用促進に関する今後の取組方針」（2012年5月25日）<http://www.kantei.go.jp/jp/singi/kaiyou/energy/torikumihousin.pdf>（最終閲覧日：2015年1月29日）。

本の産業を支える存在となり、地球環境の保護に貢献することが期待される。

このように海洋は水産資源や漁業、海運といった利活用の方法以外にも、様々な資源やエネルギー開発の可能性を秘めており、広大な海を持つ日本はこれらを利活用することができる将来性と可能性を持っている。海に囲まれており、そして海を最適に利活用することが、今後の日本の目指すべき新たな海洋立国である。そして、日本はこれまで海洋を漁業や海運といった個別の利活用分野についての政策を行ってきたが、海洋の利活用全体を俯瞰した政策を行っていなかった。そして今後の海洋の利活用を考えると、これまで利活用の中心にあった漁業や海運のみならず、資源開発やエネルギー開発といった様々な利活用の可能性も考えられる。これらの開発を新たに進めることに加えて、古くからの利活用と新たな利活用を含めて、更に海洋環境や安全保障をも踏まえつつ、海洋全体を捉える海洋政策を進めなければならない。

海洋政策を導入することにより、海洋が有する利活用の可能性を、最大限活用することが可能であると考えられる。例えば、ある海域で漁業が行われているが、その海底には非常に有望な海底鉱物資源の埋蔵が確認されたとする。そこで、鉱物資源の採掘が、漁業によって得られる利益よりも上回ることが考えられれば、漁業の利用よりも鉱物資源の開発を優先し、その海域から得られる利益を最大限得るように、海洋全体を捉え、各利用分野を調整することが必要である。また、既存の利活用分野を調整することに加えて、海洋全体を捉え、未開発だが開発可能性のある海域に、網羅的に政策を導入することが必要である。漁業、海運や鉱物・エネルギー資源などの様々な開発分野の包括的な政策を進めていくことにより、海洋の有する利益を最大限引き出すことが日本の発展と繁栄に貢献する。

そして、海洋の利活用を行い最大限の利益を求めると同時に、持続可能な開発を行わなければならない。1992年に開催された、環境と開発に関する国際連合会議（国連環境開発会議、通称地球サミット）で、21世紀に向けて「持続可能な開発」を基本理念とする具体的行動計画であるアジェンダ21が採択された。アジェンダ21の第17章「海洋、閉鎖性及び準閉鎖性海域を含むすべての海域及び沿岸域の保護、及びこれらの生物資源の保護、合理的利用及び開発」では水産資源に対して、生息環境の保護と、海洋生物資源の持続可能な利用および保全を行うための行動指針が示された⁸。

海洋には海洋生物資源、鉱物資源とエネルギー資源が存在する。海洋生物資源は、漁獲や自然死亡により減少するが、産卵・成長により資源量が更新される資源であり、一方鉱物資源およびエネルギー資源は埋蔵量が決まっており、採掘するとその分だけ減少する⁹。海洋生物資源は増加分が減少分を上回ることによって永続的な利用が可能であり、鉱物資源およびエネルギー資源は増加分が存在しないため、資源の枯渇の問題がある。そこで海洋生物

⁸ United Nations Environment Programme, Agenda21, <http://www.unep.org/Documents.Multilingual/Default.asp?DocumentID=52>（最終閲覧日：2015年1月29日）。

⁹ 農林水産省『水産白書』平成22年度版、13頁。

資源に関しては再生速度を超えるものであってはならず、また鉱物資源及びエネルギー資源に関しては再生可能な資源を持続可能なペースで利用することで代用できる程度を超えてはならない¹⁰。鉱物資源およびエネルギー資源については、更に、資源採取の際の環境汚染についても考えなければならない。鉱物資源及びエネルギー資源が存在する海底は、これまで人間の手が及ばなかった地域であるため、資源開発がどのように環境に影響を与えるのかを見極めなければならない。

そして海洋生物資源、鉱物資源及びエネルギー資源の持続可能性の実現により、これらの資源に関連する分野の持続可能性をも可能にするものである。もし特定の魚種が絶滅したとすると、その魚を獲っていた漁師の生活を揺るがすことになり、更にはその魚を食べることで築いてきた日本の食文化を崩壊させ得る。このように資源は資源それ自体の利益だけではなく、それに付随した様々な利益が存在している。資源の持続可能性を実現することは、様々な利益を実現するということができる。

(2) 国際的平和構築

海は領海・EEZ と区切られているものの、地理的には世界中で海はつながっており一体であるということから、アジア諸国および太平洋諸国等の様々な国との関係が不可欠となる。現在 163 カ国のほか EU が加入している、「海の憲法」と呼ばれる国連海洋法条約では、海洋に関する様々な規定が置かれている。国連海洋法条約により、法規範の明確化や紛争解決制度を通じて、海洋における国際秩序の維持がなされている。

しかし、アジア太平洋地域においては、海洋をめぐる緊張関係が高まっている。国連海洋法条約の前文では、「この条約の締約国は、海洋法に関する全ての問題を相互の理解及び協力の精神によって解決する希望に促され、また、平和の維持、正義及び世界のすべての人民の進歩に対する重要な貢献」をすることが求められている。法の支配の下で海洋秩序を維持することにより、あらゆる国に利益がもたらされる状態を作ることが必要である。各国は法に基づいた主張を行い、力や威圧を用いずに、平和的な状態を維持することが、アジア太平洋地域の発展と繁栄に不可欠である。そして日本は、アジア太平洋地域における先進的地位を発揮し、法の支配の下での秩序の維持と発展に貢献していくことが必要である。

日本は、海洋の境界画定を巡る問題や、竹島、尖閣諸島や北方領土といった領土の帰属についての問題を有しており、日本自身が海洋に関する他国との対立関係を解消していかなければならない。また、日本以外にも、中国が海洋進出を強力に進めており、中国とベトナム等、アジア太平洋諸国が海洋に関する問題を有している。日本政府は、海洋の平和と繁栄を掲げ、法の支配の下で、海洋の法に基づく平和的な紛争解決と繁栄を目指すとし

¹⁰ サステナビリティの科学的基礎に関する調査プロジェクト『サステナビリティの科学的基礎に関する調査』（2005年）16-17頁。

ている¹¹。日本は、国連海洋法条約採択後の海洋法秩序の構築に貢献し、この法に基づくアジア太平洋の海洋の平和的関係の構築に寄与しつつ、海洋の開発を進めなければならない。

1-2 目指すべき総合的管理の定義

本研究においては、総合的管理は海洋を 1 つの場として捉え包括的に管理することと定義付ける。すなわち海洋を陸上の個別分野における施策に付随する分断された場として扱うのではなく、多様な利用が相互に影響し合う空間として俯瞰的視点をもって管理することである。また、現行政府の課題対応型の管理に加えて、海洋のあるべき姿を実現するための全体的な計画及び施策の推進を行うことを総合的管理とする。

総合的管理が充足するべき要素として網羅と調整の 2 点を挙げる。国家として海洋政策の中身を定め、個別の施策が及んでいない課題に取り組むことが必要であり、これを為すことを網羅機能とする。また、海洋が一体性や競合性という特性を有するため、利用や保全に伴い関係者相互の調整が必要となる。そのため行政機関においては各分野を所掌する省庁間等の調整が必要である。しかし当事者同士では調整が難航する場合があります、課題が発生する都度対症的に対処するのでは海洋政策全体を見通した解決が困難である。政策に照らして有効な利害調整を行い、省庁間の連携を促進することを調整機能とする。

本研究の提言の目的は、上記概念における総合的管理の達成に資する施策を提案し、もって日本に新たな海洋立国としての基盤を整備することである。

1-3 課題解決の方針

総合的管理を実現するために、海洋政策推進機関の政策実現力強化が必要である。日本においては総合海洋政策本部が海洋政策を担っており、本研究ではこの組織を中心とした海洋行政の機能強化を検討する。

また、行政による管理に法的根拠を与えるために、法整備を行う必要性が生じ得る。法整備により、国内における利用の調整及び国連海洋法条約発効後の管轄権拡大への対応を円滑に行うことが期待される。個別法に限らず、分野を超えて海洋を一体的に管理する包括法についても検討する。

上記の検討を行う際に、国際的視点が不可欠である。まず、国際社会における相互主義的観点から、自国の管轄権の及ぶ範囲に対する管理を考える必要がある。すなわち、「他国が自国に対して負う義務は、自国が同様に負う義務の履行を条件に実現されることが少なくない¹²」のであり、一方的に自国にとってのみ有利な制度を運用することは困難である。また、日本が管理する海域は公海及び外国の管理下にある海域とつながっており、環境や

¹¹ 外務省 web サイト「第 13 回アジア安全保障会議（シャングリラ・ダイアログ）安倍内閣総理大臣の基調講演」（2014 年）

http://www.mofa.go.jp/mofaj/fp/nsp/page4_000496.html（最終閲覧日：2015 年 1 月 29 日）。

¹² 杉原高嶺『国際法学講義』（有斐閣、第 2 版、2013 年）18 頁。

資源の保全等にあたり相互に無視できない影響を及ぼす。そのため、情報共有や規則作りといった国際的な取組みへ参加することが国内外から求められている。こうした背景から、本研究では日本が国際的な課題の解決に取組み、国内のみではなく世界的な海洋の発展に貢献することを重要と考える。他方で、国際関係に付随して国境の管理も国家の重要な役割であり、日本の領海及び EEZ 等の基点となる離島を管理することが必要である。また、境界未画定海域、大陸棚延長申請等において発生する問題に対応し、国際法上可能な範囲の管轄範囲・管轄権を維持する必要がある。

本研究は組織及び法といった制度に関する議論を軸として、理想像の追求と現実に起きている問題の解決という両面から総合的管理を検討する。

第 2 節 海洋法秩序

海洋は国連海洋法条約をはじめとする種々の法制度によって人為的に区分されて、管理がなされている。しかしながら、海洋問題は人為的区分とは関係なく、海洋の地理的一体性のゆえに相互に密接に関連し合う。従って、人為的区分に基づき、個別の利用ごとに管理するのではなく、海洋の全体を俯瞰して分野横断的に海洋政策を考えなければならない。つまり、海洋は総合的に管理される必要がある¹³。

国際的には、比較的早い時期から、アジェンダ 21（1992 年）をはじめとする様々な国際文書において総合的管理の概念の必要性が確認されてきた。しかしながら、日本において総合的管理の概念の必要性が認識されるようになったのは、比較的最近のことである。本節では、海洋法秩序の変遷とそれに対する日本の対応について論じることを通して、本報告書で重要な地位を占める海洋の総合的管理の概念が海洋基本法や海洋基本計画といった形で日本の海洋政策に導入されるに至った背景を明らかにする。

まず、2-1 では海洋法秩序の変遷を辿り、海洋法秩序が「海洋の自由」から「海洋の管理」へ、そして「海洋の総合的管理」へと移行していく過程について簡潔に紹介する。2-2 では、現在の海洋法秩序の根幹を成す国連海洋法条約の具体的な法制度について紹介する。

2-1 海洋法秩序の変遷

(1) 「海洋の自由」から「海洋の管理」への転換

海洋法秩序は沿岸国の主権と公海自由の原則（海洋利用国の利用）との狭間で、不断に変化し続けてきた。沿岸国は自国の近接海域に管轄権を及ぼすことで、利用の需要や自国の安全保障を図ってきた。他方で、海洋国は長年の間、公海自由の原則の下で航行の自由を活用することによって、政治的・経済的・軍事的利益を享受してきた。

17 世紀、グロティウスによって「自由海論」が著され、公海自由の原則が提唱された¹⁴。

¹³ 第 1 章第 1 節 1-3 及び第 2 章を参照。

¹⁴ ルーク・カイバース『シーパワー：海への挑戦』（NHK 出版、1993 年）233-244 頁。

18世紀から19世紀にかけての産業革命後に自由貿易推進の動きが高まり、自由貿易を推進したい海洋利用国の要請も相俟ったため、公海自由の原則は確立するに至った¹⁵。そして、沿岸国の安全保障の観点から、海洋は大砲の沿岸からの着弾距離を基準とした3海里の領海とされて、その外側は公海とされた。こうして、「狭い領海」「広い公海」といった二元的海洋法秩序が西欧で国際慣習法として形成された¹⁶。公海自由原則の底流にあるのは海洋自由の思想である。これは、広い公海はすべての国の自由な使用のために開放されるべきであり、それが世界全体の利益に奉仕するという考え方である¹⁷。自由貿易推進の動きが高まるに伴い、公海自由の原則は航行の自由等を重視した西欧諸国の利益に合致するものとして、国際慣習法化していったのである。この西欧で形成された海洋秩序に日本が参入したのは、二元的海洋法秩序が形成された後の江戸時代末期であり、1870年に日本は中立宣言を発し、領海の幅を3海里と設定した¹⁸。

海洋法秩序に参入後、日本は遠洋漁業の保護や外航海運の保護に利益を見出した。そのため、広大な自由な公海によって構成された当時の二元的海洋法秩序を遵守することは、日本の利益を守ることに繋がっていた。つまり、二元的海洋法秩序は漁業の自由や航行の自由を重視していた日本にとって親和的な秩序であったと評価できる。

しかし、第二次世界大戦後になると、1960年代に独立を果たした新興諸国が海洋法秩序の再編成を迫るようになり、その圧力を次第に強めていった¹⁹。海洋自由の思想に支えられた二元的海洋法秩序は広い自由な公海によって、その大部分が構成されるため、一見すると万人の利益に合致するかのようであり、形式的には諸国に海洋の利用の平等を保障しているように見える。確かに、海洋の利用能力を有する先進国にとっては、自国の利益を保障する制度として機能する。しかし、海洋の利用能力に乏しかった新興独立諸国にとってはそのような制度としては機能していなかったのである²⁰。

例えば、漁業の自由をめぐる問題があった。漁業の自由を享受するためには、優れた漁獲能力を有する必要があるが、新興独立諸国は当時こういった能力を持ち合わせていなかった。更に、新興独立諸国の領海の外側にある公海において、先進国によって漁獲が行われたとしても、海洋の自由が保障されているため、新興独立諸国は有効に抗議をなし得なかった²¹。そういった事情から、新興独立諸国は漁業の自由に対して「強者の自由を制度的

15 山本草二『国際法（新版）』（三省堂、1994年）340頁。

16 寺島紘士「海洋政策が海洋空間の秩序形成に及ぼす作用」栗林忠男・秋山昌廣編『海の国際秩序と海洋政策』（東信堂、2006年）、58頁。

17 浅田正彦『国際法』（東信堂、第2版、2013年）220頁。

18 栗林忠男「海洋法の発展と日本」国際法学会編『海』（三省堂、2001年）2頁。

19 高林秀雄『国連海洋法条約の成果と課題』（東信堂、1996年）16頁。

20 浅田・前掲注（17）220頁。

21 田中則夫「国連海洋法条約にみられる海洋法思想の新展開—海洋自由の思想を超えて—」高林秀雄先生還暦記念『海洋法の新秩序』（東信堂、1993年）44頁。

に保障するもの」²²であるとして、批判を加えた。また、新興独立諸国は現行の海洋法秩序は欧米主導で形成されており、自国が枠組み作成に関与できなかったことを不満としていた。

このような批判や不満を背景として、新興独立諸国は沿岸国が資源開発を独占できる領域の拡張によって、海洋を再区分し、先進国から自国の資源保護を図ろうと試みた。また、公海においては技術水準上開発が困難な海域（深海底）の開発を国際機関による管理に委ねることを主張して、先進国による資源の独占を防ごうと試みた。他方で、先進国は新興独立諸国の主張が自国の海洋利用を妨げるのではないかと危惧し、途上国と対立した。これは、先進国が二元的海洋法秩序の下で海洋利用の自由を享受してきたからであると考えられる。態度の違いはあるものの、海洋に存在する資源への関心は確実に高まっていたと言える。

更に、タンカーが大型化したことに伴い、海洋汚染の深刻化が進行していたため、海洋環境の保護及び保全の必要性も認識されていた²³。例えば、トリー・キャニオン号事件は公海自由の原則の論理的帰結である旗国主義の限界を示したと指摘されている²⁴。すなわち、旗国主義の下では、公海上で船舶が国際法に違反する汚染行為を行ったとしても、当該船舶は旗国の排他的管轄権に服するため、旗国のみが当該船舶を処罰し得る。旗国主義では、実際に船舶からの汚染の被害を受ける沿岸国が何ら管轄権を行使し得ないため、汚染によって被害を受ける国（沿岸国や寄港国）にも一定の管轄権を行使し得る制度を樹立すべきであると主張され、広範な支持を獲得した²⁵。こうした動きは、従前の海洋自由の思想及び旗国主義の修正とみることができる。

以上で示したような背景から、海洋自由の思想を基盤とした二元的海洋法秩序を再編成する動きが進行していった。1958年の第1次国連海洋法会議を端緒として、その後3度の海洋法会議が開催され、海洋法秩序の法典化及び再編成が試みられた。そして、1973年から82年の第3次国連海洋法会議にて、国連海洋法条約が採択され、EEZの導入を中心とした新たな海洋法秩序が形成された²⁶。

新たな法秩序では、従来の狭い領海と広い公海という二元的な構成ではなく、海洋の利用ごとに制度が多角的に区分され、EEZ及び大陸棚では資源に対する沿岸国の主権的権利が認められた。沿岸国の主権的権利がEEZ内で認められたということは、「広大海域での資源保存・管理や海洋環境保護等を、国際社会が沿岸国に託している趣旨であるともいえる」

²² 高林・前掲注（19）17-18頁。

²³ 奥脇直也「海洋秩序の憲法化と現代国際法の機能—「海を護る」(“Securing the Ocean”)の概念について—」栗林忠男・秋山昌廣編『海の国際秩序と海洋政策』（東信堂、初版、2006年）26頁。

²⁴ 浅田・前掲注（17）239頁。

²⁵ 田中・前掲注（21）60頁。

²⁶ 具体的な法制度については本節2-2を参照。

と指摘されている²⁷。例えば、国連海洋法条約は第 61 条において、「生物資源の保存」を定め、沿岸国が保存措置及び管理措置を通じて、生物資源の維持を確保すると規定している。他方で、EEZ 内において、航行の自由は妨げられないように取決められた。こうして、資源保護の要求と航行の自由の要求を EEZ の導入を通じて両立させるに至った。

以上で示したように、EEZ の導入を契機として、「狭い領海」「広い公海」によって構成される海洋自由の思想に支えられた二元的海洋法秩序が修正され、資源確保と資源管理の観念が反映された EEZ を中心とした多元的海洋法秩序へと移行していったのである。つまり、同条約の採択によって、「自由放任的な伝統的海洋法（二元的海洋法秩序）が見直され、特に資源・環境分野については、「海洋管理」により持続的な発展²⁸が図られた。同条約はその前文において、海洋管理の視点として、「海洋空間の諸問題は、相互に密接な関連を有しており、全体として検討される必要がある」と規定している。

(2) 国連海洋法条約を基盤とする海洋法秩序が抱える課題

現在、国連海洋法条約は「海の憲法」と呼ばれるようになり、「海洋法秩序の根幹を定めるいわば基本法」と言われるまでになった²⁹。同条約は、200 海里という距離を基準として海域を区分し、EEZ 制度を導入し、資源の管理をはかろうとした。しかし、海洋は同条約で導入された人為的な海域区分とは無関係に一体であるため、「海域にまたがる問題の発生は不可避」とであると指摘されている³⁰。

新たな問題としては、例えば公海と EEZ との間を無関係に回遊する魚種の問題がある。200 海里の EEZ 制度が世界に普及した結果として、公海が狭まった。遠洋漁業国は公海に残された漁場に殺到するようになり、沿岸国との間で紛争が起きるようになり、資源の枯渇が懸念された³¹。国連海洋法条約は、第 87 条 1 項 (e) において、公海における漁業の自由について定めるが、その自由を享受する条件として、第 7 部第 2 節で規定する公海における生物資源の保存及び管理についての規定に従うことを求めている。しかし、公海における同条約のストラドリング魚種及び高度回遊性魚種の規制は「総論的・抽象的にとどまって」おり、「相当の部分が〔略〕沿岸国と漁業国との間の合意に委ねられている」と指摘されている³²。

このように、海域をまたがって回遊する魚種の管理の問題は、国際的に問題とされるよう

²⁷ 柳原正治ほか『プラクティス国際法講義』（信山社、2010 年）225 頁。同趣旨の指摘としては、奥脇・前掲注（23）27 頁を参照。

²⁸ 島田征夫編著『国際法学入門』（成文堂、2011 年）140 頁。

²⁹ 浅田・前掲注（17）239 頁。

³⁰ 公海のガバナンス研究会『公海から世界を豊かに ～保全と利用のガバナンス～』（公海のガバナンス研究会、2014 年）65 頁。

³¹ 高林・前掲注（19）119-120 頁。

³² 小松一郎「公海漁業の規制と国家管轄権」山本草二先生古稀記念『国家管轄権—国際法と国内法—』（勁草書房、1998 年）212 頁。

になった。1992年に開催されたリオサミット・国連開発環境会議（UNCED）でも同問題が取上げられた。同会議で採択されたアジェンダ 21 はストラドリング魚種及び高度回遊性魚種に関する規定の「効果的实施を促進すべきである」と謳った³³。これを受けて1995年に国連公海漁業協定が締結された。同協定には環境保護分野で注目されている「予防原則」や、国際協力の仕組み等が規定された³⁴。しかし、同協定は「協定に加盟しない国家を旗国とする漁船に対しては効果が及ばないという限界をもつ」と指摘されている³⁵。

(3) 「海洋の管理」から「海洋の総合的管理」へ

以上見たように、海洋問題は地理的一体性のゆえに相互に密接に関連しており、当該海域で発生している問題はその海域外と密接に関連していることが多い。それゆえ、海域別に管理を図ろうとする、国連海洋法条約を基盤とする法秩序では海域がまたがっている問題への対応が難しい。

国連海洋法条約で対応が難しい問題としては、同条約発効後は特に国家管轄権の区域を超える海洋の生物多様性の保全及び持続可能な利用が課題として認識されている。理由としては、地球表面の大部分を占める国家管轄権の区域を超える海洋の生態系と生物多様性が人間の活動の影響を受けて、危機に瀕しているため、「その保存及び持続可能な利用について対処する必要があるとの認識が、国際社会で広まりつつある」からだと言われている³⁶。

こういった問題に対処するため、海洋の総合的管理の概念の必要性が国際的に指摘され始めた。例えば、前述した1992年の国連環境開発会議は「持続可能な開発」原則及び行動計画アジェンダ 21 を採択した。その第17章には、「海洋と沿岸域の保護及びこれらの生物資源の保護、合理的利用及び開発」が設けられ、そこでは「各国の海洋政策の「海洋管理へのパラダイム転換」と意識改革並びにそれに基づく新しい取り組み」³⁷が各国に求められた。

アジェンダ 21 の採択を端緒として、2002年9月には世界サミット（以下、「WSSD」という）を始めとする様々な国際的行動計画が策定された³⁸。例えば、WSSD で採択されたWSSD 実施計画においては、海洋及び沿岸の統合的な管理の促進や生物多様性と生態系の保護、持続可能な開発などに関する具体的な実施事項が取上げられている³⁹。

これらの「海洋の総合的管理」への国際的潮流と連関して、アメリカを始めとする各国に

³³ 酒井啓亘ほか『国際法』（有斐閣、2011年）232頁。

³⁴ 杉原高嶺ほか『現代国際法講義』（有斐閣、第5版、2012年）147頁。

³⁵ 酒井ほか・前掲注（33）232頁。

³⁶ 浅田・前掲注（17）242頁。

³⁷ 寺島・前掲注（16）78頁。

³⁸ 田中則夫「国家管轄権の限界を超える海域における生物多様性保全の課題」松田竹男ほか『現代国際法の思想と構造Ⅱ 環境、海洋、刑事、紛争、展望』（東信堂、2012年）135頁。

³⁹ 寺島・前掲注（16）81頁。

において海洋政策の見直しがなされ、「海洋の総合的管理」へと転換した⁴⁰。このように、国連海洋法条約を基盤とする法秩序が普及するにつれ、各国は「海洋の管理」に傾いていったが、先述した新たな問題に逢着し、これに対処する必要性から、国際的には「海洋の総合的管理」へと移行していった。他方で、日本においては2007年の海洋基本法成立に至るまでは、「海洋の総合的管理」の概念は日本の海洋政策に導入されなかった。これは、「海洋の総合的管理」の必要性を指摘していた国際文書の大半が法的拘束力を有しない行動計画であったからだと考えられる⁴¹。

しかし、日本でも総合的管理の概念の必要性が認識され始め、2007年に海洋基本法が成立し、同法の成立によってようやく「海洋の総合的管理」が日本の海洋政策に導入されることになった⁴²。

2-2 国連海洋法条約の具体的法制度

従前の二元的海洋法秩序は国連海洋法条約の採択・発効によって大きな変革がもたらされた。同条約によって、EEZや大陸棚制度が導入され、公海と領海を中心とする二元的海洋法秩序から内水、領海、接続水域、EEZ、大陸棚、公海、深海底といった制度から構成される多元的海洋法秩序へと移行した。以下では、多元的海洋法秩序を構成する原則的な制度及びそれに関連する問題について概説する。

(1) 制度の枠組み

内水とは領海の幅員の起算点となる低潮線（基線）の陸地側の水域で、港、湾、内海などがこれに含まれる（国連海洋法条約第8条）。内水は、「その海底と上空とともに、沿岸国の領域の一部であり、領土と同じくその完全な領域主権に服し、沿岸国の国内法と強制措置が適用される」⁴³。従って、沿岸国は外国船舶に無害通航権を保障する義務を負わず、この点については後述する領海と異なっている。かつて瀬戸内海の法的地位が問題となったが、瀬戸内海は歴史的水域とみなされ、内水の一種として扱われるに至った⁴⁴。後に成立した領海法はその第2条で、瀬戸内海を内水と定めている。

領海とは内水に接続する水域であり、領海の上空・海底・地下には沿岸国の国家主権が及ぶ（国連海洋法条約第2条）。領海において沿岸国の法益と各国の航行の利益との間にバランスを図る要請があったため、無害通航権が導入された。領海では国連海洋法条約に従う全ての国の船舶は無害通航権を有する（国連海洋法条約第17条）。従って、すべての国の船舶は沿岸国の平和、秩序又は安全を害しない限り、領海を通航することができる（国

⁴⁰ 奥脇直也「海洋基本法制定の意義と課題」『ジュリスト』1365号（2008年）11-12頁。

⁴¹ 寺島・前掲注（16）81頁。

⁴² 詳細については本報告書第2章第1節を参照。

⁴³ 山本草二『海洋法』（三省堂、1992年）44頁。

⁴⁴ 小寺彰ほか編『講義国際法』（有斐閣、第2版、2010年）269頁。

連海洋法条約第 17 条)。国連海洋法条約の採択により、基線から 3 海里であった領海の幅員が 12 海里に拡張された。

接続水域とは、領海に接続する海域のことをいう。沿岸国は、通関上、財政上、出入国管理上、又は衛生上の法令の違反の防止のための規制を行うことができる(国連海洋法条約第 33 条)。法令違反の防止に必要な規制権の行使が可能となることによって、法令違反を水際で防止することができる。

EEZ とは、領海の外側で基線から 200 海里的海域をいう。沿岸国は①天然資源の探査、開発、保存及び管理のための主権的権利、②人工島、施設及び構築物の設置及び利用並びに海洋の科学的調査並びに海洋環境の保護及び保全に関する管轄権、③国連海洋法条約に定める他の権利という主に 3 つの権利を有する(国連海洋法条約第 56 条)。他方で、すべての国は、航行及び上空飛行の自由並びに海底電線及び海底パイプラインの敷設の自由等を楽しむ。また、いずれの国も自国の権利を行使し義務を履行するにあたっては、沿岸国の権利及び義務に妥当な考慮を払うこととされた(国連海洋法条約第 58 条)。このように、EEZ 制度の導入によって、沿岸国の資源確保の利益と従来公海において認められていた海洋利用の自由の両立を図ったのである。

このように EEZ において、沿岸国は生物資源に関して主権的権利を有し、漁獲可能量を決定できる。その反面、沿岸国は生物資源の保存措置及び管理措置を通じて資源維持を確保することとなっている(国連海洋法条約第 61 条)。

大陸棚とは、領海を越える海域の海底とその地下である。その範囲は、領土の自然の延長をたどって大陸縁辺部の外縁に至るまでのもの又は、外縁が基線から 200 海里的の距離まで延びていない場合には、基線から 200 海里までである(国連海洋法条約第 76 条 4 項(a))。国連海洋法条約上大陸棚は最低でも基線から 200 海里までの範囲とされるが、海底の地形及び地質によっては、大陸棚限界委員会から勧告を得ることによって、更に広い海域に大陸棚を設定することができることがある⁴⁵。

沿岸国は大陸棚において、天然資源開発のための探査・開発のための主権的権利を有する。それゆえ、沿岸国は、大陸棚に存在する海底鉱物資源(マンガン団塊、コバルトリッチクラスト、海底熱水鉱床、メタンハイドレート等)やエネルギー資源(石油、ガス等)の探査・開発が行える。

公海とは領海、内水、EEZ 及び群島水域を除く海域をいう。公海では「公海自由の原則」が妥当する。「公海自由の原則」は、いかなる国も公海を支配できないという「帰属の自由」とすべての国が公海を自由に使用できる「使用の自由」を含む⁴⁶。ただし、「公海自由の原則」といっても「他国に対する妥当な配慮義務」や「平和目的のための使用の留保」といった制限がある。

⁴⁵ 本節 2-2 (3) (d) 及び本報告書第 2 章第 2 節 2-6 を参照。

⁴⁶ 杉原ほか前掲注(34) 133 頁。

深海底は、大陸棚の更に外側の海底とその地下をいう（国連海洋法条約第1条1項(1)）。国連海洋法条約は深海底とその資源を「人類の共同の財産（common heritage of mankind）」と規定し、各国による主権又は主権的権利の行使・主張や国家又は自然人若しくは法人による専有の主張を禁止した。また、深海底における全ての権利は人類全体に付与され、国際海底機構は人類全体のために行動するとされた（国連海洋法条約第136条、137条）。以上のように規定し、国連海洋法条約は「深海底の探査・開発活動の組織化・実施・管理についての権限を国際海底機構に集中」⁴⁷させた。

このように、深海底における活動が国際管理化された要因は、科学技術の発展に伴って、技術を有する先進工業国が公海の海底の資源開発を分割・独占するという事態の発生が懸念されたためである、と指摘されている⁴⁸。このような事態の発生を防止するため、国連海洋法条約は深海底制度を設立し、公海自由の原則が妥当する公海制度から、深海底を分離した。

(2) 国際海峡

領海の一部でありながら、とくに国際航路の要路として用いられている海域については、一般の領海とは区別して、通航権を保障する以上、国際海峡という特別の法的制度が適用されている。国際海峡は、国連海洋法条約が作成される前の「領海及び接続水域に関する条約」⁴⁹において、国際海峡においては無害通航⁵⁰を停止してはならないとされていた（領海条約第16条4）。更に国連海洋法条約では上記に加え、公海に準ずる通過通航の権利⁵¹を保障している（国連海洋法条約第45条1項b、37条、38条）。国連海洋法条約では国際海峡の基準として、地理的基準と使用基準を定めている⁵²。地理的基準として、「公海又は一の国の排他的経済水域の一部と他の国の領海との間にある海峡」（国連海洋法条約第45条1項b）と、「公海又は排他的経済水域の一部分と公海又は排他的経済水域の他の部分との間にある」海峡（国連海洋法条約第37条）とに分けて、地理的基準を定めている。使用基準として、国際航行に「使用されている」ことが求められている（国連海洋法条約第45条1項、37条）。なお、領海条約においても、国連海洋法条約と同様に地理的基準と仕様基準を採用しており、地理的基準については「公海の一部と公海の他の部分又は外国の領海との間」としており、使用基準については「国際航行に使用されている」海峡としていた。

⁴⁷ 山本・前掲注（43）217頁。

⁴⁸ 小寺ほか・前掲注（44）289頁。

⁴⁹ 1958年作成、1964年発行、1968年日本批准。

⁵⁰ 無害通航とは、沿岸国の法益を害しないことを条件に、外国船舶は事前の許可や通告を要しないで他国の領海を通航することができること。

⁵¹ 通過通航の権利とは、無害通航より緩やかな通航を指すもので、無害性が通航可否の直接の基準とされていないことや、上空飛行の自由が明記されたことなどが、無害通航と異なる点であると解されている。

⁵² 山本・前掲注（43）61頁。

ただし、国際海峡といえども領海であるため、海峡の沿岸国は、航行の安全、汚染防止、漁業、通関・税制・出入国管理及び衛生上の事項について国内法令を制定し（国連海洋法条約第 42 条）、船舶の安全航行に必要な場合には、海峡内に航路帯を指定し、分離通行方式を設定することが認められている（国連海洋法条約第 41 条 1 項）。

日本は 1977 年に領海及び接続水域に関する法律（領海法）を制定し、12 海里の領海を制定した。その附則 2 で 5 つの特定海域（宗谷海峡、津軽海峡、対馬海峡の東、西両水道、大隅海峡）を制定し、特定海域は領海を 3 海里に凍結する形をとり、敢えて公海部分を残した。従って、特定海域における外国船舶は、国際海峡における通過通行権ではなく、公海における航行の自由が適用される。特定海域を国際海峡ではなく公海としたことについて、領海法制定当時の政府の説明では、領海における通行より自由な航行を確保しようという国際海峡制度と通過通航制度がどのように定着するかということを見極めるために、特定海域は国連海洋法条約上の国際海峡とはせずに公海とし、事態を静観するという方針をとるとしたとされている⁵³。しかし、この特定海域制度は、法律制定当時は非核三原則とは無関係なものであるとされていたが、その後、非核三原則の考慮から選択された制度であるともされている⁵⁴。また、領海法附則 2 では、「当分の間」特定海域について 3 海里のままにすることとしたのだが、変更がなされておらず、法律制定後 37 年経った今でもなお「当分の間」とされている。



図 1-1 宗谷海峡

⁵³ 昭和 52 年 2 月 23 日衆議院予算委員会 12 号 5 頁。

⁵⁴ 坂元茂樹「日本と国際海峡—特定海域の問題を中心に—」『海洋政策研究』特別号（2014 年）8 頁。

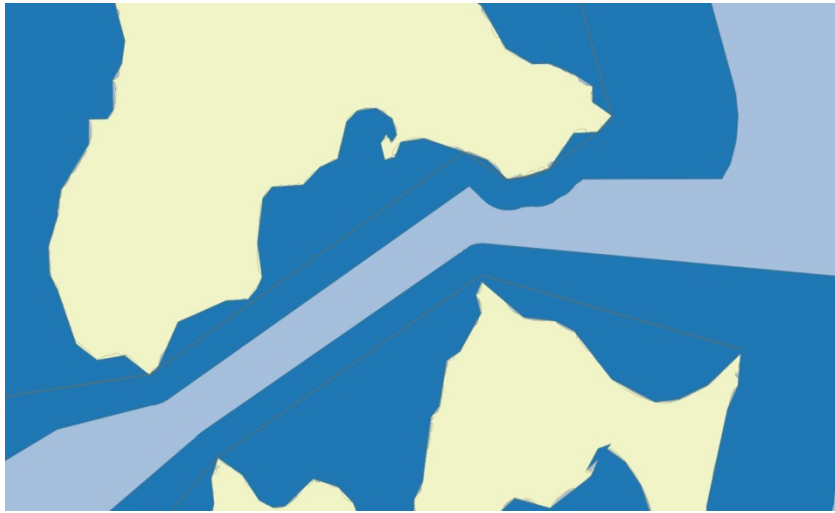


図 1-2 津軽海峡



図 1-3 対馬海峡東水道及び西水道



図 1-4 大隅海峡

(3) 領土の帰属と境界画定に関する問題

国連海洋法条約では、EEZ 及び大陸棚の境界画定について「向かい合っているか又は隣接している海岸を有する国の間における EEZ（大陸棚）の境界画定は、衡平な解決を達成するために、国連司法裁判所規定第 38 条に規定する国際法に基づいて合意により行う」としている（EEZ について国連海洋法条約第 74 条、大陸棚について第 83 条）。領海、EEZ 及び大陸棚といった海洋に関する権利は、領土を元に生じるものであるため、その領土の帰属が変われば管轄可能な海洋の範囲も変わる事となる。日本の抱える領土問題は、竹島、北方領土と尖閣諸島の 3 つがあり、いずれも日本の広大な EEZ 等の基点となる重要な領土である。そのため領土の帰属と境界画定の問題について考慮した上で、海洋の総合的管理を行わなければならない海域が存在することに留意しなければならない。また、法の下での海洋秩序の構築の観点から、これらの問題が平和的に解決することが望まれている。以下ではそれぞれの領土の帰属と境界画定の問題について、海洋との関連の観点から見る。

(a) 北方領土

北方領土とは、北海道本島の北東に位置する、歯舞群島、色丹島、国後島及び択捉島を指す（図 1-5）。第二次世界大戦で、ソ連が日ソ中立条約に違反し 1945 年 8 月 28 日から 9 月 5 日までの間に北方領土全てに侵攻し支配した。1946 年にソ連は一方的に北方領土を自国領に編入し、以降現在に至るまでソ連及びロシアによる法的根拠のない占拠が続いているとしている。以上が日本政府の見解であるが、ロシア政府側は、日本はサンフランシスコ平和条約で北方領土を放棄し、ヤルタ協定によりソ連に引き渡されたと主張している。北方領土の帰属により、日本の領海と EEZ が変化することには変わりはない。ただ、北方領土をめぐる問題は、島の領有そのものが争われており、海洋の境界画定の問題が議論の対象となっていないといえる⁵⁵。

⁵⁵ 坂元茂樹「海洋境界画定と領土紛争—竹島と尖閣諸島の影—」『国際問題』565 号（2007 年）15 頁。



図 1-5 北方領土

(b) 竹島と日韓の境界画定

竹島は東西 2 つの島とこれにつながる多くの岩礁からなる群島であり、総面積は 0.21 平方キロメートルである。各島は、海面からそびえ立つ急峻な火山島であり周囲は断崖絶壁をなし、また植生や飲料水に乏しい⁵⁶ (図 1-6)。日本と韓国は竹島の領有をめぐり対立しており、両者の竹島の認知・実効的支配の開始や自国の領土への編入の根拠となる主張は異なっている⁵⁷。竹島の帰属によって領海・EEZ が大きく変わるため、島の領有そのものよりも、島の領有に付随して発生する権利が大きな争点となっている。境界画定については、日本も韓国もどちらも中間線を主張しているが、その中間線の根拠となる領土である竹島についての問題があるため、境界画定についても問題が生じている。



図 1-6 竹島

⁵⁶ 外務省 web サイト「日本領土をめぐる情勢 竹島」

<http://www.mofa.go.jp/mofaj/area/takeshima/> (最終閲覧日：2015 年 1 月 29 日)。

⁵⁷ 芹田健太郎『島の領有と経済水域の境界確定』(有信堂高文社、1999 年) 227-237 頁。

(c) 尖閣諸島と日中の境界画定

尖閣諸島は、沖縄県八重山諸島の北方にあり、魚釣島、北小島、南小島、久場島、大正島の5つの小島と3つの岩礁からなる島嶼群である(図1-7)。日本政府は、1895年に日本が編入するという、無主地に対する先占を尖閣諸島の領有権の根拠としている(ただし大正島は1921年に編入)。一方で中国は、尖閣諸島は明・清の時代から台湾の付属島嶼で、日清戦争で日本が略奪したものであり、1943年のカイロ宣言により返還しなければならぬものであると主張している⁵⁸。これに対し日本政府は、中国は1960年代から尖閣諸島の領有権を主張し始めたため、尖閣諸島の日本編入後約70年間、何ら異議を唱えず日本の領有を黙認してきたため、日本の領土であることは明確であると主張する⁵⁹。

海洋の境界画定の問題について、日本政府は尖閣諸島と中国大陸との中間線を主張している。尖閣諸島は国連海洋法条約第121条2項に従い、EEZ及び大陸棚を有する島であるとの認識を前提としている⁶⁰。他方で中国は、「領海及び接続水域に関する法律」を制定し、台湾及び尖閣諸島を含む各島を中国領土であるとする旨を規定した。中国は大陸棚に関する自然延長論の立場をとっており、尖閣諸島がEEZ及び大陸棚を有する島であるかについては正式な態度の表明はしていない⁶¹。日中の境界画定は、境界画定の基準になる島の領有の問題と、境界画定の対象認識の違いの問題と、2つの問題があるといえる。日本は東シナ海における境界画定の問題を、EEZの境界画定をめぐる問題と捉えており、他方で中国は大陸棚の境界画定をめぐる問題と捉えている。自然の延長論をとる中国は、自らの主権的権利は沖縄トラフまで及ぶと主張する。一方日本は、沖縄トラフは窪みに過ぎず、大陸棚の物理的限界を示すものではなく、境界画定に関しては、両国間の中間線とすべきであると主張している。

日本政府は、東シナ海における近年の緊張状態が生じていることについて、日中が異なる見解を有していると認識したとしたが⁶²、尖閣諸島をめぐる解決しなければならない領有権の問題はそもそも存在しないと主張している。

⁵⁸ 坂元・前掲注(55)20頁。

⁵⁹ 外務省webサイト「日本の領土をめぐる情勢 尖閣諸島の情勢の概要」
http://www.mofa.go.jp/mofaj/a_o/c_m1/senkaku/page1w_000016.html (最終閲覧日:2015年1月29日)。

⁶⁰ 同上。

⁶¹ 坂元・前掲注(55)21頁。

⁶² 外務省webサイト「日中関係の改善に向けた話合い」(2014年11月7日)
http://www.mofa.go.jp/mofaj/a_o/c_m1/cn/page4_000789.html (最終閲覧日:2015年1月29日)。

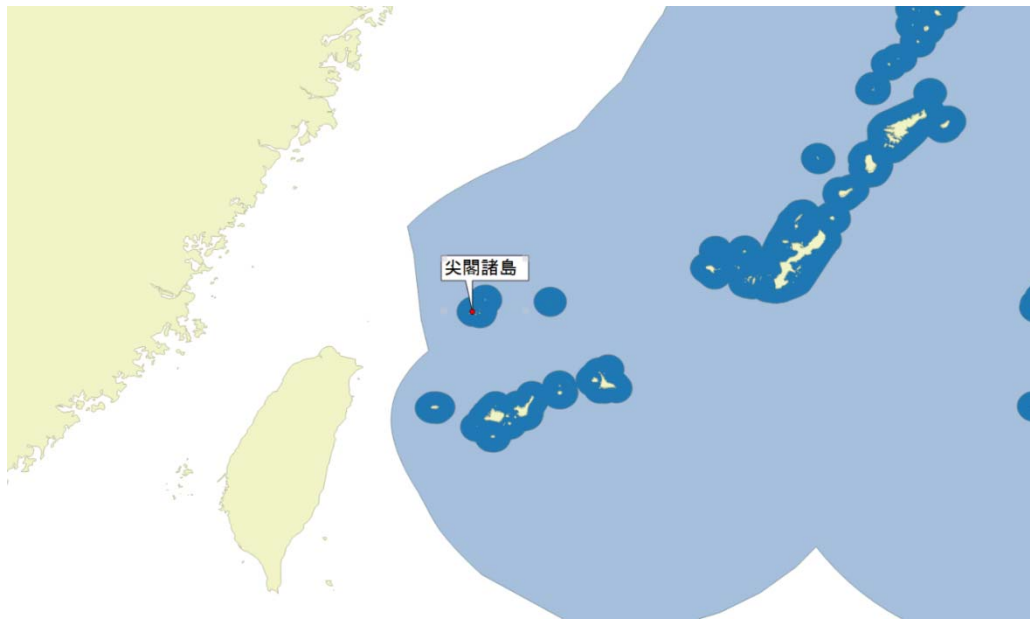


図 1-7 尖閣諸島

(d) 大陸棚の範囲の限界

国連海洋法条約第 76 条では大陸棚の範囲が決められている。同条 1 項及び 3 項では、大陸棚縁辺部の外縁が基線から 200 海里を超えない場合には、基線から 200 海里までの区域の海底及びその下とされている（領海を除く）。また同条 4 項及び 5 項では、大陸棚縁辺部の外縁が基線から 200 海里を超える場合は、次の①、②いずれかの範囲（領海を除く）の海底及びその下とされ、その場合でも基線から 350 海里を超えることはできず、あるいは、2500 メートル等深線から 100 海里沖合の線を超えることはできない。①が、堆積岩の厚さが当該点から大陸棚斜面脚部までの最短距離の 1% である範囲であり、②が、大陸棚斜面脚部からの距離が 60 海里である範囲であると決められている⁶³。

沿岸国が基線から 200 海里を超えて大陸棚を設定しようとする場合は、国連海洋法条約附属書 II に基づいて設置されている大陸棚の限界に関する委員会（大陸棚限界委員会）に申請を行うこととなっている。21 人の委員からなる大陸棚限界委員会は、同条約附属書 II 第 3 条でその任務について、沿岸国が提出したデータを検討し勧告を行うこと、及び沿岸国の要請がある場合にはデータの作成に関して助言を与えることを任務としている。ただし、同条約附属書 II 第 9 条で、二国間の大陸棚の境界画定やその他の紛争については検討の対象とはならないとされている。だが、国連海洋法条約第 76 条 8 項では、大陸棚限界委員会の勧告に基づき設定された大陸棚の限界は最終的なものとされ、かつ拘束力を有するものとされる。

大陸棚の延長のための手続きは、沿岸国が大陸棚限界委員会に申請書を提出し、大陸棚

⁶³ 小田滋・石本泰雄編『解説条約集』（三省堂、第 10 版、2003 年）805 頁。

限界委員会が審査し勧告を出し、その勧告に基づいて沿岸国が大陸棚の延長を設定するという流れになっている。

第3節 海洋の特性

これまで陸域の延長として考えられてきた海洋を、陸域とは異なる空間として認識した政策が求められている。海洋の総合的管理を実現するには、海洋に関する政策を調整するだけでなく、網羅的に検討しなければならない。そこで全ての海洋に関する政策の基底にある、海洋が持つ特性を理解する必要がある。

3-1 一般的特性

海洋は陸地と異なり全ての海がつながっている。また広大な海は必ずしもどこかの国に属するわけではなく、網羅的に管理するには至っていない。確かに領海、接続水域、EEZ、公海と分類されているが、それは人類が人為的に分けたに過ぎず本来的に区別されている類のものではない。人為的に分けがなされても、ある海域での行為が他の海域に悪影響を及ぼすということは容易に起こり、その影響は1国の問題を超越複数国に影響し得る⁶⁴。以上の特性から、海洋問題では海を一体のものとして全体を考える必要があると言える。

利用方法にも陸と海では異なる点を見ることができる。陸地では、私有地を無権利の他者は利用できず、主体は利用を拒否する権利がある。土地の利用者（権利者）が排他的・独占的に利用できる。これに対し、海洋の利用に同様の方法は妥当しない。同一地点の海域に複数の権利者が互いに排せず競合して利用するということが海洋の特徴である。つまりある海域において漁業をする者がいれば、その海底では鉱物資源を掘削する者もいる。また、その海域を通航する者など、同じ海域を複数の主体がそれぞれの権利で利用するということが起きている。このような利用の競合は陸地における物権的概念とは根本的に異なる。

加えて利用の競合に関連し海洋の問題を考えるにあたり、その一体性を考慮する必要もある。例えば、海底における掘削が水産資源に悪影響を及ぼす可能性や、軍事演習が海洋環境に与える影響は、それぞれ独立したものと割り切るわけにはいかない。海洋基本法においても、「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に関連を有し、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」

⁶⁴ 漁業を例にとれば、例えばEEZと公海にまたがって分布するもの（ストラドリリング魚種）や、沿岸から公海に至るまで広い海域を回遊するもの、その生活の一部を特定の沿岸国の水域に依存するものなどがあり、それらの保存・管理については、1国の措置では十分ではなく、すべての関係諸国の協力が必須である。島田征夫・林司宣『国際海洋法』（有信堂、2010年）130頁。

⁶⁵と指摘されている。本研究では特定の海域に限った場合でも、海洋の利用が互いに影響しあうということを、海洋の一体性という。

3-2 日本の海洋の特性

日本は四方を海に囲まれた島国であるということだけでなく、他国とは異なる海洋の特性を持つ。ここでは2つの観点から確認する。

まず、日本という国が多く島の島から成り立っていることから由来する特性がある。それ故に広大なEEZを有する⁶⁶。

また、日本の近隣諸国との位置関係にも特色が見られる。日本の西側には中国や韓国等の国があり、それらの国と日本はお互いが自国基線から200海里までのEEZを持つことは地理的に不可能である。そこで境界画定や、共同で利用・開発を進めるといった政策が採られている。他方で東側には広大な太平洋がある。日本に属する島々の周囲200海里までをEEZとして活用することができる。このような地理的要因が日本の海洋政策を考える上で重要である。

⁶⁵ 海洋基本法第6条。

⁶⁶ 本報告書第1章第1節1-1参照。

第2章 総合的管理

第1節では、日本政府が行う海洋政策について記述し、現在、海洋政策の推進と不可分である総合的管理について述べる。そして、提言を検討するにあたり参考とした外国の総合的管理について概説する。第2節では、総合的管理について検討するにあたり留意すべき事項を述べる。第3節では、本研究において調査した各論の総合的管理との関係及び海洋政策における位置付けについて述べる。

第1節 海洋政策と総合的管理

1-1 日本の海洋政策

日本においても以前から海洋に関する政策は打ち出されてきた。しかし総合的管理を検討する上で、相互に関連せず単独で行われてきた海洋に関する政策が、海洋政策という枠組みで一体のものとして捉えられ、以前とは異なる海洋に関する政策の概念を含んでいることは重要である。日本における「海洋政策」は、2007年の総合海洋政策本部設立によって意図された、海洋問題を総合的な観点から政策に反映したものと説明できる。順を追って説明したい。

国連海洋法条約やアジェンダ21といった国際的取極が世界の海洋に対する考えや行動を変化・対応させたということは前述のとおりである。日本が国連海洋法条約を批准した1996年において海洋を管理するという考えは普及しており、日本も同条約に基づきEEZや大陸棚を有するに至った。しかし、同条約批准に伴い作られた「排他的経済水域及び大陸棚に関する法律」がわずか4条からなるものであることや、新しい領域である海洋について既存の法令を適用するとされたことなど、海洋への関心は薄かった。そして、海洋法条約批准後に表面化した海洋に関する問題には個別法の制定や改正によって対応していった⁶⁷。

一方、海洋に関する問題は本質的に各分野の法律や政策のみでは対応しきれないことは海洋の特性で述べた通りである⁶⁸。2002年には、日本財団が「海洋と日本：21世紀におけるわが国の海洋政策に関する提言」の中で、海洋に関する問題について各分野が個別に対応するという従来の「海洋に関する政策」ではなく、海洋に関する問題を一元的に捉え対

⁶⁷ 例えば海洋法条約第61条によって沿岸国は自国のEEZにおける生物資源の漁獲可能量（allowable catch）を決定しなければならず、日本は海洋生物資源の保存及び管理に関する法律（TAC法）を制定した。

⁶⁸ 代表的な海洋の利活用法である漁業政策であれば、海洋法条約批准以後の日本においては、TAC法の中で漁獲高や魚種を定めることで従来重視されてきた持続可能性を実現しようとした。しかし沿岸の汚染や密漁など、当初想定していた漁業従事者に対する規制だけでは不十分な問題も発生した。他国による違法行為に対する規制など、日本1国の対応では十分な成果が出ない事案もあり、漁業に関する政策を円滑に推進するためには、海洋に関する他の分野の法律や政策も考慮しなければならなかった。

処する「海洋政策」を提唱した⁶⁹。海洋への関心がいまだ低かったことなどにより、この提言によって総合的管理の実現を果たすことはできなかったが、2005年に海洋政策研究財団が日本財団の提言を継承・発展させ「21世紀の海洋政策への提言」を行った。当時、中国による東シナ海の石油・ガス田開発等が進んできたことで世間の海洋に関する注目も高まっていたことも重なり、2006年にこの提言を受け、超党派の政治家や有識者によって海洋基本法研究会が発足した⁷⁰。そして海洋政策大綱および海洋基本法案がまとめられ、それを基に2007年に海洋基本法が制定された。海洋基本法によって、以前の各省毎の政策推進体制ではない、海洋に関する政策を総合的に推進する機関として内閣に総合海洋政策本部が設置された。総合海洋政策本部設立によって、海洋の特性から生じる各分野相互に関連した諸問題に対して一元的に管理していく「海洋政策」が推進されていくこととなる。

1-2 総合海洋政策本部

海洋基本法以前の日本の海洋政策の推進は、主に関係省庁連絡会議によって図られてきた⁷¹。しかし、前述の通り海洋に関する問題は複数分野に関係するものが多いこと、日本を取巻く世界情勢が変化したことで、海洋についてより総合的な管理をする必要がでてきた。そこで2007年に議員立法として成立した海洋基本法に基づき総合海洋政策本部事務局が内閣官房に設置された。海洋基本法第30条から第34条が総合海洋政策本部について規定している。総合海洋政策本部の構成員は、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）、本部員（本部長及び副本部長以外の全ての国務大臣）となっている⁷²。こういった構成員や、事務局を内閣官房に設置したのには、海洋の問題は各分野の要素を含む問題であるため、以前の縦割り体制では対応できないといった背景がある。

海洋基本法によると、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（海洋基本計画）を定めると規定される⁷³。計画は、情勢の変化や施策に関する評価を踏まえ、概ね5年毎に見直されることとなっている⁷⁴。2008年3月には、閣議決定された第1次海洋基本計画によって、海洋に対する総合的な取組が始まった。しかし初の海洋基本計画は計画に盛り込むべき施策についての検討時間が短かったため、掲げられている施策が抽象的な記述が多いなど必ずしも十分なものではなかったとの

⁶⁹ 海洋政策研究財団「海洋白書 2014 『海洋立国』に向けた新たな海洋政策の推進」（成山堂書店、2014年）2頁。

⁷⁰ 同上、2頁。

⁷¹ 例えば海洋開発関係省庁連絡会議については、内閣官房・文科省・総務省・外務省・農水省・経産省・国交省・環境省が、大陸棚調査・海洋資源等に関する関係省庁連絡会議については、内閣官房・外務省・文科省・農水省・経産省・国交省・海上保安庁・環境省・防衛省といったように各会議で関係省庁によって議論されていた。

⁷² 海洋基本法第31、32、33、34条。

⁷³ 同法第16条。

⁷⁴ 同法第16条5項。

評価もなされている⁷⁵。ただ、「この基本計画が策定されたことにより、わが国が、海洋をめぐる新しい国際情勢の中でその必要とする海洋に関する施策を総合的・積極的に実施することができるようになったことは間違いない」⁷⁶と指摘されることもあるように、同計画によって日本の海洋政策が新たな段階に入ったと認めることはできよう。海洋基本計画策定以降、同計画に基づいて各府省の施策が進められるようになり、また政府全体としての取組が必要とされる施策については、総合海洋政策本部の総合調整の下でその推進が図られてきた⁷⁷。

海洋に関する施策を集中的かつ総合的に推進するため総合海洋政策本部が設置されたことにより省庁横断的な政策決定にも対応できる体制となっている。具体的には事務局と幹事会が省庁間での主な調整役となっている。

事務局の具体的な構成は、事務局長 1 人、参事官（課長級）7 人、参事官補佐（課長補佐級）6 人、主査（係長級）4 人、の合計 18 人である。全ての職員が省庁から出向してきており、特に国土交通省からの出向者が多い。これは当該本部の業務において国交省に関係した案件が多いためである。

本部職員は自身の出身の省庁に関係する案件を扱うことが多いが、一方で敢えてこれから外れる場合もある。例えば経産省と深い関わりのある案件だが、経産省出身者が敢えて案件から外れるというような場合である。これは調整が難しい時、総合海洋政策本部と省の方向性が違って折り合わない時に、出身者が板挟みになって案件が進行しないことを防ぐためである。このような案件ごとの人選は事務局長によって決められる。

省庁間の調整の中心となっているのは課長補佐、係長レベルであり、重要案件は課長クラス以上が調整権限を持っている。また、非常に重要な案件及び 5 以上の省庁が関わるような案件は局長級の幹事会を使って調整が行われている。このほか各省庁の窓口となる担当者（課長補佐、係長級）も決まっており、総合海洋政策本部と各省との意思疎通の円滑化も達成されている。

1-3 海洋政策の事例

省庁間の調整の例としては、総合海洋政策本部が主導した「海洋再生可能エネルギー実証フィールド」の選定がある。当フィールドは「洋上風力発電、波力発電等の海洋再生可能エネルギーについて、開発コストの低減、民間の参入意欲の向上等を図るため、実証試

⁷⁵ 海洋政策研究財団・前掲注（69）3 頁参照。

⁷⁶ 寺島紘士「日本の新たな海洋立国と海洋基本法」『島嶼研究ジャーナル』3 巻 1 号（2013 年）80 頁。

⁷⁷ 同上、80 頁。

2008 年 11 月、わが国の大陸棚の延長に関する申請を大陸棚限界委員会に提出。

2009 年 3 月、「海洋エネルギー・鉱物資源開発計画」を総合海洋政策本部了承などが挙げられている。

験を行うメーカー等に提供される一定の要件を満たす海域」のことである⁷⁸。総合海洋政策本部は実証フィールドの選定に関して、環境省と経産省との間で洋上風力発電デバイスの利用の調整を行い、運用海域が検討されている⁷⁹。

このような海洋政策への関与は省庁間の縦割りの弊害の除去に寄与している。実際に省庁間での縦割り行政の弊害については、資源エネルギー庁が有する海底資源に関するデータを外務省は全く知らない状況で、中国とガス田等の海底資源掘削権に係わる境界線画定の外交交渉を行う事態が発生していた⁸⁰。このような事態を回避し国家として統合された海洋政策を打ち出す機能を総合海洋政策本部は有しているのである。

その他に、日本政府が行った海洋政策の 1 つに大陸棚の延長がある。大陸棚とその延長の制度について、第 1 章第 2 節 2-2 の中で既に述べたが、この節では日本政府が行った大陸棚の延長について、これまでに行われた省庁横断的な海洋政策の一例として考察する。

(1) 大陸棚延長の申請

大陸棚の延長のための手続きは、沿岸国が大陸棚限界委員会に申請書を提出し、大陸棚限界委員会が審査し勧告を出し、その勧告に基づいて沿岸国が大陸棚の延長を設定するという流れになっている（図 2-1）。日本では、内閣官房に総合海洋政策本部が設置される以前は、大陸棚に関する会議等が内閣官房に置かれていた。2002 年に大陸棚調査に関する関係省庁連絡会議、2003 年に大陸棚調査対策室を内閣官房に設置し、政府一体となった取組を実施した⁸¹。2004 年、関係省庁連絡会議が決定した「大陸棚画定に向けた基本方針」に基づき、内閣官房の総合調整の下、外務省、文科省、経産省、海上保安庁その他の関係省庁が連携し、海域での調査、委員会に提出する情報の作成、国際情報の収集等を実施した。海域での調査は 2008 年に完了し、総合海洋政策本部において、日本が委員会に提出する大陸棚の限界が決定され、大陸棚限界委員会へ提出された（図 2-3）。

⁷⁸ 沖縄県商工労働部産業政策課産業基盤班「海洋再生可能エネルギー実証フィールドへの提案概要①」

http://www.pref.okinawa.lg.jp/site/shoko/seisaku/kiban/oceanrenewableenergy/documents/jisshoufieldteian_1.pdf（最終閲覧日：2015 年 1 月 29 日）。

⁷⁹ 総合海洋政策本部事務局へのヒアリングより。

⁸⁰ 参議院議員武見敬三「海洋政策の必要性と緊急性について」（2006 年）海洋技術フォーラム平成 17 年度活動報告会、<https://blog.canpan.info/mt-forum/img/54/fmt060726.pdf>（最終閲覧日：2015 年 1 月 29 日）。

⁸¹ なお、大陸棚調査に関する関係省庁連絡会議は、総合海洋政策本部の下に設置された幹事会にその機能が引き継がれている。大陸棚の延長に関する国の取組み体制については、図 2-2 参照。

大陸棚延長のための手続

* 大陸棚限界委員会の改正手続規則(CLGS/40/Rev.1)及び同手続規則付属のフローチャートをもとに作成。

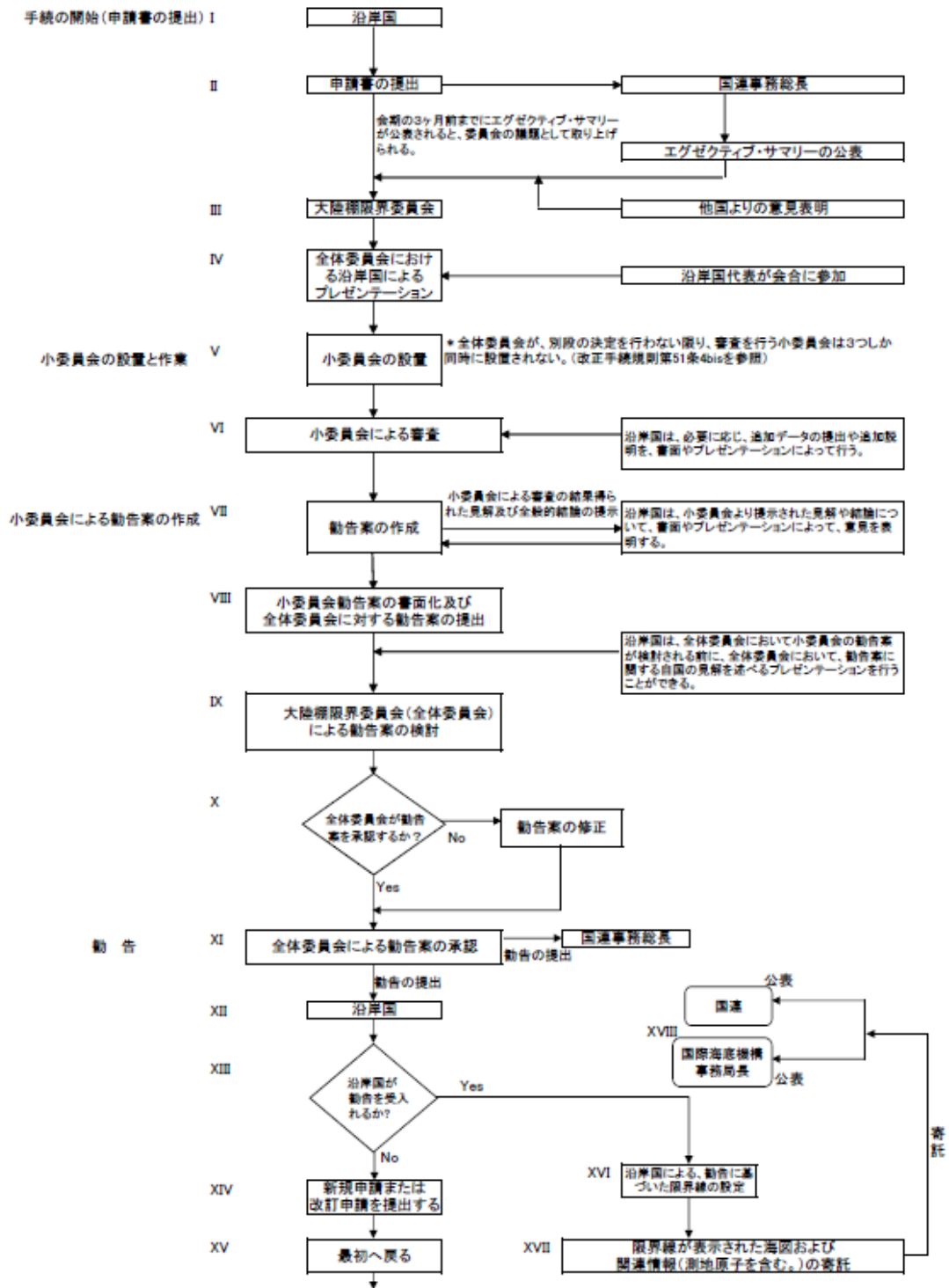


図 2-1 大陸棚延長のための手続

出典：海洋政策研究財団

『平成 24 年度大陸棚の延長に伴う課題の調査研究報告書』(2013 年)、125 頁

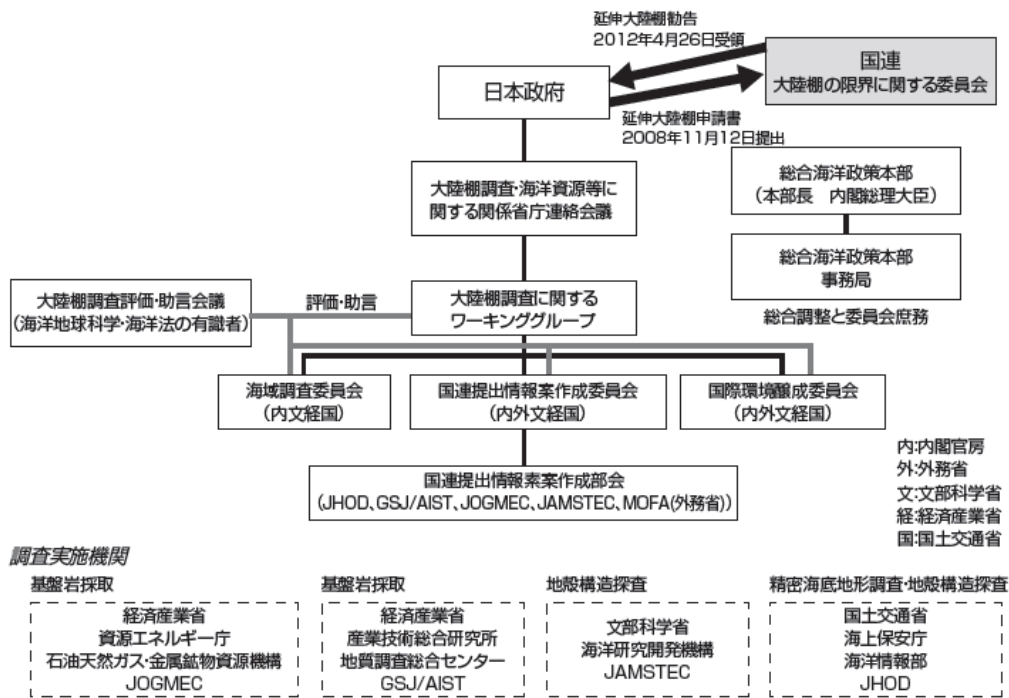


図 2-2 大陸棚確定調査に関する国としての取組み体制

出典：西村昭・浅村真人・岸本清行・飯笹幸吉「大陸棚確定調査への挑戦—国の権益領域拡大と地球科学への貢献—」『シンセシオロジー』6巻2号（2013年）106頁

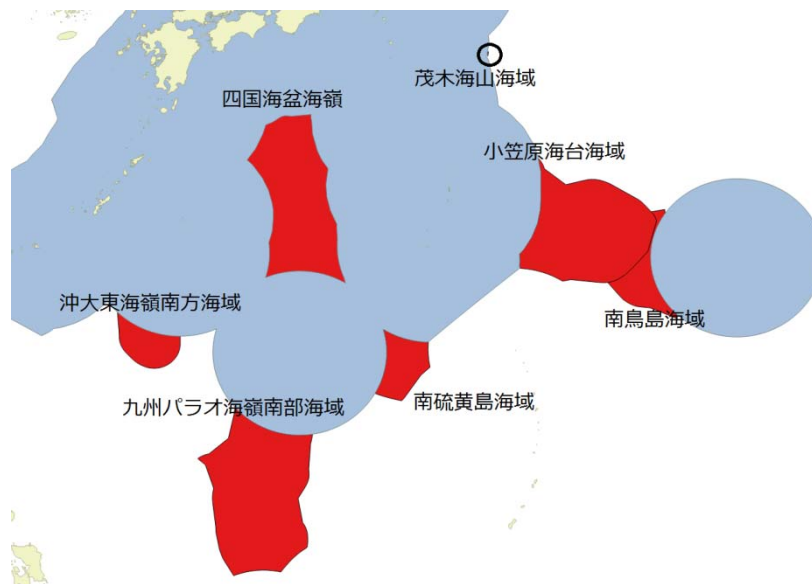


図 2-3 大陸棚延長申請

出典：Commission on the Limits of the Continental Shelf (CLCS) Outer limits of the continental shelf beyond 200 nautical miles from the baselines: Submissions to the Commission: Submission by Japan より筆者作成

(2) 各国の反応と大陸棚限界委員会の進行

日本の申請に対し、アメリカ、中国、韓国及びパラオが自国の見解を表明する口上書を提出している。アメリカは2つの見解を表明しており、1つは、南鳥島海域及び南硫黄島海域と、アメリカ領パハロス島を基点として延長される部分が潜在的に重複する可能性があることに留意するという。次に、大陸棚限界委員会の勧告がアメリカの大陸棚延長または日米間の境界画定に影響を及ぼさない限りにおいて、大陸棚限界委員会が日本の申請を審査し、勧告を行うことに異議を申立てないということであった⁸²。

中国の見解は、沖ノ鳥島は居住又は経済的活動のできない岩にすぎないとの見解を示して、日本の申請に沖ノ鳥という岩が含まれているのは国連海洋法条約と合致しておらず、沖ノ鳥という岩を基点としたEEZ及び大陸棚は設定し得ないし、まして大陸棚延長を行う権利はない。従って沖ノ鳥という岩を基点とした延長大陸棚部分について勧告することは大陸棚限界委員会の任務の範囲内ではなく、大陸棚限界委員会は当該部分についていかなる行動もとらないよう要求する、というものであった⁸³。

韓国の見解も、中国の見解と同旨で、沖ノ鳥島の法的地位に関するものであった。沖ノ鳥島は国連海洋法条約第121条3項に規定されている岩であり、大陸棚延長を行うことができない。また沖ノ鳥島の大陸棚限界設定に伴う法的地位は科学的または技術的事項ではなく、国連海洋法条約第121条の解釈及び適用という事項であり、これは大陸棚限界委員会の権限の範囲外であるので、大陸棚限界委員会が日本の申請に関して行動をとる際、沖ノ鳥島に関する部分を除外するよう要請する、というものであった⁸⁴。

パラオの見解は、九州パラオ海嶺においてパラオと日本の大陸棚が重複する可能性に留意するが、国連海洋法条約附属書II及び大陸棚限界委員会手続規則に鑑み、パラオは、大陸棚限界委員会が日本の申請を審査し勧告を行うことに異議を申立てない、というもので

⁸² 大陸棚限界委員会 web サイト、
http://www.un.org/Depts/los/clcs_new/submissions_files/jpn08/usa_22dec08.pdf (最終閲覧日：2015年1月29日)。

⁸³ 大陸棚限界委員会 web サイト、
http://www.un.org/Depts/los/clcs_new/submissions_files/jpn08/chn_6feb09_e.pdf (最終閲覧日：2015年1月29日)。

大陸棚限界委員会 web サイト、
http://www.un.org/Depts/los/clcs_new/submissions_files/jpn08/chn_3aug11_e.pdf (最終閲覧日：2015年1月29日)。

⁸⁴ 大陸棚限界委員会 web サイト、
http://www.un.org/Depts/los/clcs_new/submissions_files/jpn08/kor_27feb09.pdf (最終閲覧日：2015年1月29日)。

大陸棚限界委員会 web サイト、
http://www.un.org/Depts/los/clcs_new/submissions_files/jpn08/kor11aug11.pdf (最終閲覧日：2015年1月29日)。

あった⁸⁵。

大陸棚の延長申請は、国連事務総長によって全国連加盟国に通知される。国連加盟国が、大陸棚の限界延長申請に対して、国連事務局に口上書を提出する場合がある。日本の申請に対しても、アメリカ、パラオ、中国及び韓国が口上書を提出した。アメリカ及びパラオは、自国の大陸棚と重複の可能性があるため、自国の大陸棚の確保のために口上書を提出したといえるが、中国及び韓国は、沖ノ鳥島の国連海洋法条約上の地位をめぐり口上書を提出したといえることができる。ただ、口上書の取扱いについては、申請ごとに差が生じているとされる。直接的な利益がない国家による意見表明は取上げない、口上書が提出されても口上書が提出された旨が記載されるだけで口上書に対する審査は行わないとする取扱いがある一方で、沖ノ鳥島に関する中韓両国の口上書のように、口上書が提出された場合に、申請国に見解の説明を求め、口上書を委員会における検討の対象とする取扱いもあると指摘されている⁸⁶。

中国及び韓国の口上書について、大陸棚限界委員会は、ワーキング・グループを設置して検討した結果、大陸棚限界委員会による申請の検討は国連海洋法条約第 6 条及び附属書 II のみに関するものであり、条約の他の部分には影響を及ぼさないことを確認し、小委員会に対し、日本の申請全体について検討するよう小委員会に指示することを決定した。同時に、中国及び韓国の口上書に言及されている海域に関して小委員会が準備する勧告案については、全体委員会が決定を行うまで、いかなる行動もとらないことを決定した⁸⁷。

(3) 勧告とその後

2012 年、日本の申請に対し、九州パラオ海嶺南部海域に関する部分を除く 6 海域に関して勧告が出された（図 2-4）。九州パラオ海嶺南部海域については、日本、中国及び韓国がそれぞれ意見を表明している沖ノ鳥島に関する問題が解決する時まで行動を取らないこととなったため、勧告が出されなかった。四国海盆海域は申請した大部分について勧告が出されており、日本政府は、沖ノ鳥島を基点とする大陸棚の延長が認められたということの評価している⁸⁸。一方、中国政府及び韓国政府は、四国海盆海域に関する勧告は沖ノ鳥島を

⁸⁵ 大陸棚限界委員会 web サイト

http://www.un.org/Depts/los/clcs_new/submissions_files/jpn08/plw_15jun09.pdf（最終閲覧日：2015 年 1 月 29 日）。

⁸⁶ 加地良太「沖ノ鳥島を基点とする大陸棚限界延長申請への勧告－国連大陸棚限界委員会の審査手続と中国・韓国の口上書－」『立法と調査』335 号（2012 年）14 頁。

⁸⁷ 第 24 回大陸棚限界委員会委員長ステートメント、7-8 頁

<http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N09/536/21/PDF/N0953621.pdf>（最終閲覧日：2015 年 1 月 29 日）。

⁸⁸ 外務省報道官談話（2012 年 4 月 28 日）及び、佐藤正久参議院議員提出大陸棚延伸に関する質問に対する答弁書、内閣参質 180 第 132 号、

http://www.mofa.go.jp/mofaj/press/danwa/24/dga_0428.html, <http://www.sangiin.go.jp/japanese/joho1/kousei/syuisyo/180/touh/t180132.htm>（最終閲覧日：2015 年 1 月 29 日）。

基点とした大陸棚延長ではなく、他の地形に基づいてなされたものであると主張している⁸⁹。

2014年10月1日、沖大東海嶺南方海域及び四国海盆海域の大陸棚の延長に関する政令を施行した⁹⁰（図2-5）。また、小笠原海台海域及び南硫黄島海域については、関係国との間における必要な調整に着手し、調整終了後、政令の制定に着手するとされている⁹¹。小笠原海台海域及び南硫黄島海域については、アメリカの大陸棚延長と重複する可能性があると考えられるため、その調整を行っている。

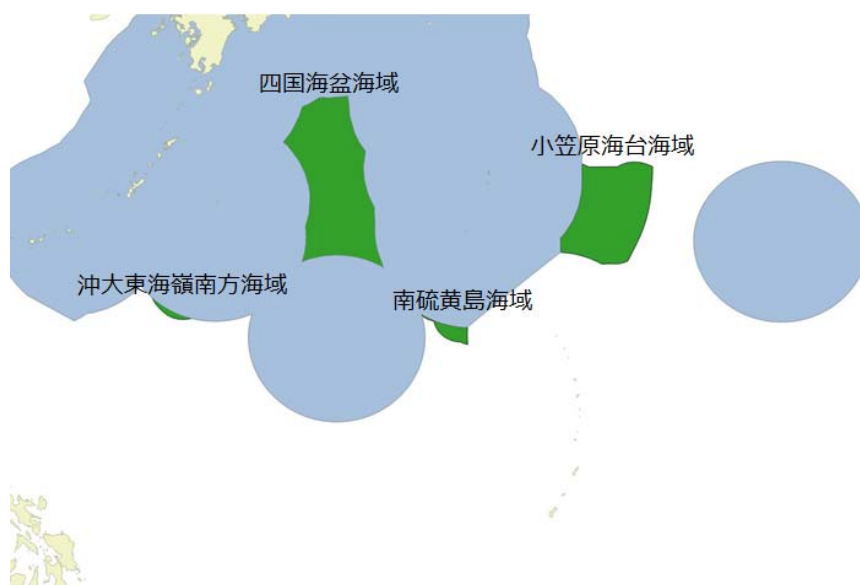


図 2-4 大陸棚延長勧告

出典：Commission on the Limits of the Continental Shelf (CLCS) Outer limits of the continental shelf beyond 200 nautical miles from the baselines: Submissions to the Commission: Submission by Japan より筆者作成

⁸⁹ 海洋政策研究財団『平成 24 年度大陸棚の延長に伴う課題の調査研究報告書』（2013 年）、42 頁。

⁹⁰ 排他的経済水域における漁業等に関する主権的権利の行使等に関する法律施行令の一部を改正する政令（2014 年 9 月 11 日公布）。

⁹¹ 総合海洋政策本部決定「大陸棚の延長に向けた今後の取組方針」（2014 年 7 月）
<http://www.kantei.go.jp/jp/singi/kaiyou/dai11/siryou1-1.pdf>（最終閲覧日：2015 年 1 月 29 日）。

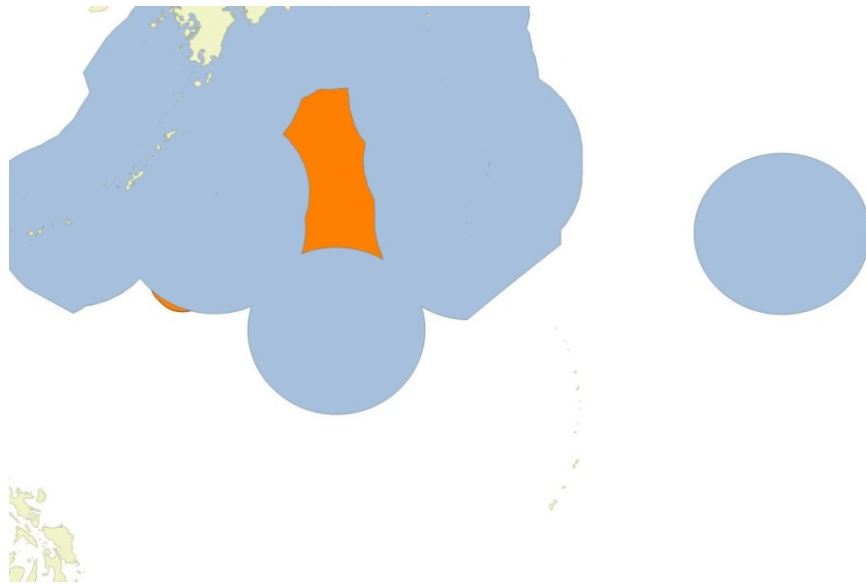


図 2-5 大陸棚延長政令施行済み（2014 年 12 月 9 日現在）

出典：排他的経済水域及び大陸棚に関する法律第二条第二号の海域を定める政令より筆者作成

(4) 日本の貢献と今後の取組み

日本政府は大陸棚限界委員会へ支援を行っている。日本政府は 1997 年に行われた大陸棚限界委員会の第 1 期選挙から候補者を擁立し、委員を排出している。1997 年から 2002 年まで葉室和親氏が、2002 年から 2011 年まで玉木賢策氏が委員を務め、2011 年から 2017 年まで浦辺徹郎氏が委員を務めることとなっており、大陸棚限界委員会設置以来、日本から委員が選ばれ続けている⁹²。

また、日本政府は「大陸棚限界委員会途上国委員の会議参加支援のための信託基金」への資金の拠出を行っている。この信託基金は財政上の困難を抱える途上国出身の同委員会委員が、ニューヨークで開催される同委員会の会合に参加するための経費を支援することを目的としている。2014 年 10 月現在、大陸棚限界委員会に提出された申請数は 75 件であるが、そのうち勧告が出されたのは 21 件にとどまっており、大陸棚限界委員会の作業量が多いことが問題となっている⁹³。そこで日本政府は、この問題の解決手段への最も現実的かつ効果的な対応方法の 1 つとして、大陸棚限界委員会の作業日数の増加を挙げている⁹⁴。大

⁹² 加地・前掲注（86）7 頁。

⁹³ 大陸棚限界委員会 web サイト

http://www.un.org/Depts/los/clcs_new/commission_submissions.htm（最終閲覧日：2015 年 1 月 29 日）。

⁹⁴ 外務省 web サイト「報道発表」

http://www.mofa.go.jp/mofaj/press/release/press4_000933.html（最終閲覧日：2015 年 1 月 29 日）。

大陸棚限界委員会の作業日数の増加に伴う追加的な財政負担が困難な国を支援することによって、問題の解決を目指している。

日本の大陸棚延長の申請に対する勧告は、九州パラオ海嶺南部海域に関しては問題が解決されるまでは行動をとらないとされており、問題が解決された後に速やかに勧告が出されるように、大陸棚限界委員会の作業量問題の解決に向け、貢献を続けることが望ましい。更に日本の周辺の国の大陸棚延長の申請について見てみると、現在、パラオが申請した大陸棚の延長について、大陸棚限界委員会が審査している。この申請海域の一部が、九州パラオ海嶺の一部と重複しているため、当該大陸棚の延長の勧告が委員会から出された場合には、日本とパラオの間で、国連海洋法条約第 83 条に基づいて境界画定を行わなければならない。この他にも、中国と韓国が、東シナ海の大陸棚延長の申請を大陸棚限界委員会に提出し、現在大陸棚限界委員会により審査中である。このように、日本の EEZ 等の画定について、他の国の大陸棚の延長が関係している。日本の EEZ 等の権限の画定と、法の下での海洋秩序の構築の観点からも大陸棚限界委員会の作業量を向上させることが、重要である。

1-4 総合的管理という概念

(1) 「総合的管理」が示すもの

海洋の総合的管理は、海洋に関わる諸問題を俯瞰的な観点から管理するという概念であり、具体的には省庁間の調整、包括的な法整備の検討、国際関係や国際社会における課題への対応等を行うことである。総合的管理は、①利用の調整②環境保護③海洋の特性に応じた施策という 3 つの必要性に対応して行われる。

①「利用の調整」の必要性は、海洋を調査したり利用したりする技術が進展し、これまで利用することができなかった方法で海面を用いることが考えられるようになったことにより高まった。例えば、海底鉱物資源を掘削したり、海洋エネルギーを利用したり、洋上風力発電のファームを作ったりすることが考えられており、実用化を目標として施策が取られている。既に漁業や航行といった利用が活発に行われているところ、同じ海域を複数の方法によって利用したい場合が生じ得る。日本において、海面を独占する権利というものには存在しない。そのため、例えば海洋構築物を要するといった、並行して他の利用をすることが困難である活動が重複する場合、利用調整を行う必要がある。国が行っている調整は、利用者同士に直接関わるものではない。総合海洋政策本部は各利用を所掌する省庁間における施策の整合性を保ち、利用の輻輳を制度との関係において解消するために調整を行う。すなわち、総合海洋政策本部は複数の利用分野間にまたがる問題で、複数省庁での調整が必要な場合に調整機能を担う。

②「環境保護」のための海域管理という概念は、国連海洋法条約が発効した後に、環境に配慮した持続可能な海洋利用を行う必要性が認識されたことに伴い導入された。このことは、前述したように、アジェンダ 21 といった文書に表れている。環境保護の取組みは、

環境に配慮して海洋を利用しないというものではない。環境を守りながら、いかにして持続的に海洋を利用することができるかということが重要である。そのため、各々の利用が海洋にどのような影響を与えるか、また海洋のどのような要素が重要であるかということ把握する必要がある。すなわち、環境保護と利用の調和を図るために、海洋に関わる多様な利用者等との調整を行う必要がある。

③「海洋の特性に応じた施策」が必要であるのは、海洋には、陸域とは異なる特性があるためである。まず考えられる差異は、水で満たされた一体的な空間であるといった物理的な特性である。また、国連海洋法条約等を基礎とする法秩序という点においても、領土を基本とする陸域の管轄とは異なっている。そのため、海洋について施策を講じるにあたり、陸上における施策の分類を基準とするだけでは不十分である場合がある。例えば、国連海洋法条約によって管轄権が認められている事項について、管轄権を実際に円滑に行使できるような法整備を行うことが必要であり、現在法整備がされていない分野として海洋の科学的調査等が挙げられる。このように、海洋の特性等に鑑みて必要であるが現在なされていない施策、また、既存の省庁の枠組みでは所掌が決まっていないために欠落する懸念がある分野の施策に取り組むことが必要である。

本節 1-1、1-2 では海洋政策及びその推進体制について述べた。海洋政策は海洋を一体のものとして諸問題を総合的に勘案し海洋に関する施策を推進する必要性から行われているものであり、ここまでに述べた総合的管理と意義の点において類似している。「海洋の総合的管理」と「海洋政策」は海洋基本法の成立及び総合海洋政策本部の設立によって日本政府が恒常的に取り組む政策の 1 分野となったこと等をみると、意義だけではなく日本に導入された経緯についても重複する部分が多い。しかし、それぞれの示す内容は同一ではない。日本政府は、海洋基本計画に「海洋資源の開発・利用、海洋の総合的管理、海洋権益保全等の海洋政策⁹⁵」という記述があるように、総合的管理と海洋政策の概念を使い分けている。この記述から、海洋の総合的管理は海洋政策の 1 つであるということが読み取れる。また総合的管理は、海洋という場を全体として俯瞰的に管理するという意味において海洋政策全体にとって基盤となる施策であり、海洋政策と一体的な存在であると言える。

ここまで、主に「総合的」という部分に重点を置いて総合的管理を検討してきた。総合的管理を理解するために、管理（management）が意味するところについても考える必要がある。政府による管理の役割は、あるべき姿を実現すること及びそのために施策を講じることである。そして政府は、あるべき姿を提示し、必要な制度を構築し、法執行等により実効性を担保する。実際の内容は、禁止等の規制的手法、減税や補助金といった優遇的な措置、協働、現状把握の継続といった様々な方向性が考えられ、現状分析と目的に基づ

⁹⁵ 「海洋基本計画」（2013 年 4 月閣議決定）7 頁、
<http://www.kantei.go.jp/jp/singi/kaiyou/kihonkeikaku/130426kihonkeikaku.pdf>（最終閲覧日：2015 年 1 月 29 日）。

いて効果的な手法を選ぶ必要がある。海洋基本計画は、法整備の検討といった抽象的なものや、土砂移動の調査研究といった具体的なもの等、多様なレベルで多様な内容の管理に言及している。

(2) 「総合的管理」と「統合的管理」の違い

日本政府が取り組む総合的管理は海洋基本法によって枠組みが規定されている。海洋基本法は第6条で「海洋の管理は、[略] 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。」と総合的管理に触れ、「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」海洋基本計画を定め（第16条第1項）、「海洋に関する施策を集中的かつ総合的に推進するため」総合海洋政策本部を設置する（第29条）としている。

総合海洋政策本部の所掌事務は海洋基本法第30条に規定されている。①海洋基本計画の案の作成及び実施の推進②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③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である。すなわち、総合海洋政策本部の行う総合的管理は、重要な施策に関する行政機関等の総合調整である。総合的管理のより具体的な内容を2013年決定の海洋基本計画に沿って見ると、海域利用調整、大陸棚の設定、沿岸域の管理、離島の保全とされている。海洋権益の基礎となる海域を保持あるいは拡大し、国の機関を中心とした利用調整を行うことが現行の海洋基本計画に書かれている総合的管理の主たる内容である。

日本政府が行う「総合的管理」の性格を理解する為に、公に用いられている「総合的管理」という言葉の概念について述べる。日本政府は海洋基本法をはじめとする文書等において、海洋を包括的に管理することについて「総合的管理」という言葉を用いている。一方で、特に海洋基本法成立前後の文献において「統合的管理」という言葉が見られる⁹⁶。日本で用いられる「統合的管理」という言葉はアジェンダ21等の英語文献に言うところの“integrated management”の直訳に由来すると考えられる。例えばアジェンダ21では統合的管理について「沿岸国は沿岸、海域及びその資源の統合的管理と持続可能な開発のために、地域及び国家レベルで（上層レベルの政策企画機関のような）適切な調整の仕組みを創設又は必要に応じ強化する。この仕組みは適切な学術及び民間部門、非政府組織、地域コミュニティ、資源の利用者団体、先住民との協議会を含むものとする。」としている（17章6）。諸外国の海洋政策においても、EUの統合的海洋政策（Integrated Marine Policy、2007年）のように、海洋政策に統合的（integrated）管理の概念が見られる。

日本語として、「統合」は、別々のものを併せて一本化するという意味である。包括する

⁹⁶ 奥脇・前掲注（23）34頁以降。海洋政策研究財団編『海洋問題入門—海洋の総合的管理を学ぶ—』（丸善、2007年）164、165頁。

という大枠を重視する「総合」に比して、元の状態が分断された別個のものであり、それぞれを1つの規則に従って組み替えるというニュアンスが強い⁹⁷。そして国際的な文脈で用いられる「統合的管理」は、海洋が条約による海域区分によらず一体のものであることに着目し、異なる国の領域、異なる管理区域間における管理の協調という目標を含意している⁹⁸。「統合的管理」は、海洋全体に関する文脈以外に、とりわけ沿岸域に関する文脈で「沿岸域の統合的管理 (Integrated Management of the Coastal Zone)」として用いられる。この場合は、沿岸域が陸の影響を強く受け汚染等の環境破壊が生じやすいものである点に着目し、海域と陸域の一体的な管理が必要であるという意味において、領域横断的な意図を含むものである。

ここで、日本政府の用いる「海洋の総合的管理」の英訳は”Comprehensive Governance of the Oceans”である⁹⁹。このことから、意図的な区別の下に「統合的 (integrated)」ではなく「総合的 (comprehensive)」という語を用いていると考えることができる。諸外国に比して日本における海洋政策という概念の導入が遅かったことは前述の通りである。しかし一方で、個別の分野における管理が行われ、省庁連絡会議のような形で部分的には協力が行われてきた。こうした背景から、州の集合体であるアメリカや国家の共同体である EU のように「統合」という語を用いて統一する意思を示すというより、総合海洋政策本部による調整が各行政機関による具体的な施策の実施を前提としていることに鑑みて、全体を包括することに重点を置いた「総合」を用いていると考えられる。

ところで、日本においても、沿岸域の管理については海洋基本法第 25 条に「総合」とされているところ、英訳は”integrated”である¹⁰⁰。

⁹⁷ 法令における「統合」という用語は、厚生年金保険制度及び農林漁業団体職員共済組合制度の統合を図るための農林漁業団体職員共済組合法等を廃止する等の法律にみられるように、異なる設計の制度を制度の中核に関わる変更を伴って一本化する場合に用いられている。同様に、簡素で効率的な政府を実現するための行政改革の推進に関する法律においては、国民政策金融公庫、農林漁業金融公庫、中小企業金融公庫等を「新政策金融機関に統合する」という文脈で用いられており、根本的なシステム変更を伴う統一である。また、児童虐待の防止に関する法律第 4 条においては「児童虐待を行った保護者に対する親子の再統合の促進への配慮」という文脈で用いられている。政府はこの「統合」のために保護者が虐待をしなくなるよう支援・指導するためのガイドラインを作成しており、単に親子が一緒に暮らすという意味ではなく親子の関わり方に大きな変更を加えるという意味が含まれている。厚生労働省 web サイト「児童虐待を行った保護者に対する援助ガイドライン」<http://www.mhlw.go.jp/bunya/kodomo/dv21/01.html> (最終閲覧日：2015 年 1 月 29 日) 参照。

⁹⁸ 奥脇教授は「海洋の統合管理は、従前の国際法に基本的な領域原理への挑戦を含んでいる」と述べている。奥脇・前掲注 (23) 38 頁。

⁹⁹ 公定訳ではないが、内閣官房提供の海洋基本法第 6 条「海洋の総合的管理」の英訳による。また、同第 6 条の「総合的かつ一体的に」は”comprehensively and integrally”とされている。内閣官房「海洋基本法 (英語)」2 頁、

<http://www.kantei.go.jp/jp/singi/kaiyou/konkyo5.pdf> (最終閲覧日：2015 年 1 月 29 日)。

¹⁰⁰ 同上、7 頁、<http://www.kantei.go.jp/jp/singi/kaiyou/konkyo5.pdf> (最終閲覧日：2015

海洋基本法第 25 条（沿岸域の総合的管理）

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。

海域及び陸域を一体的に管理するという意味において諸外国の統合的管理と大きく理念が異なるものではなく、国際社会で提唱される「沿岸域の統合的管理（Integrated Management of the Coastal Zone）」に合致するものである。そこで、なぜ「総合的管理」を用いるのかという疑問が生じる。日本は海洋に親しんできた国であるがゆえに海洋の関係者が多い。このような国内の事情に鑑み、各々の従前の管理主体及び関係者を尊重するという姿勢を表したと捉えることができる¹⁰¹。

1-5 各国の総合的管理

日本の制度を検討するにあたり、外国の国内における制度設計を参考とすることができる。海洋政策の開始時期は国によって異なる。しかし 1994 年の国連海洋法条約発効前後から今日にかけて各国の海洋政策への取組みが活発化している傾向にあり、特に 2000 年代には先進諸国で制度の構築や変更が盛んに行われた¹⁰²。各国の政策には、軍事・水産・交通といった従来の関心事に資源開発や環境保護のような比較的新しい施策が加わり、海洋政策の必要性が認識されたことが現れている。

(1) 行政組織

海洋政策推進のための行政組織改革や機関設立については大きく 2 種類の手法に分類することができる。

1 つ目は、海洋に関する業務の多くを集約させた新しい行政機関を作り、政策実施機能を強化することである。中国で 2012 年に統合再編された国家海洋局や、韓国で 2013 年に新設された海洋水産部が挙げられる。

日本でこうした省庁を新設する場合、EEZ が広大であり、また海洋との関わりが多様で

年 1 月 29 日)。

¹⁰¹ 海洋基本法の制定に関わった來生教授は *integrated* の日本語訳について、総合より「統合」の方が言語のニュアンスに近いが、立法過程で「日本の法制になじみのない統合ではなく、より一般的な総合という概念に変わったと聞いている」と述べ、「総合」という語を選択したことに消極的なニュアンスを感じるとして批判している。來生新「海洋の総合的管理の各論的展開に向けて」『日本海洋政策学会誌』2 号（2012 年）4 頁。

¹⁰² 国連海洋法条約を批准していない米国も国連海洋法条約の大半を慣習法として認めており、国連海洋法条約下の海洋秩序から大きく逸脱しない形で海洋政策に取り組んでいる。

あるために、組織が膨大になり過ぎる懸念がある。そして、海洋に関する施策がほぼ全ての省庁で行われており、官僚機構が強力であることから、現在の所掌省庁から海洋関連分野のみを切り離すことが困難である。大部分を現在の所掌省庁に残すのであれば、並列の組織として新設される省庁との調整が困難であるという課題が残る結果になると考えられる。

2つ目は、個々の政策実施機関と別に、海洋政策を総合的に扱い調整を行う機関を作ることであり、調整機能の強化を目的としている。日本の総合海洋政策本部設立はこちらの種別に入る。このような機関が円滑に機能するために、関係する各省に対して一定の優位性を持つ必要がある。そのため、権限を付与する根拠や仕組み作りが重要となる。

英国はMMO (Marine Management Organization) という外郭公共団体を設置した。MMOは国の執行機関であり、省庁横断的な計画等を行っている。設立にあたり、政策立案機能を付与するだけでなく、海洋に関する一定の許認可を行う権限を集約した点に特徴がある。

EUは主権国家の連合であるところ、加盟国と権限を共有しており、欧州委員会海事・漁業総局がEUとしての海洋政策の推進を担っている。責任者として閣僚を任命することにより、海洋政策推進機関の権限を強化している点の特徴である。また、統合的海洋政策を推進するための予算が独自に割り当てられている。この予算を用いて、加盟国やその企業等に資金援助等を行うことができる¹⁰³。

(2) 法整備

総合的管理に関する法整備は、基本法や法に準じた役割を果たすものを制定し、それに基づいて具体的な計画等を決める国が多い。日本の海洋基本法(2007年成立)と海洋基本計画、EUの統合的海洋政策及び附属行動計画(2007年発表)、米国の大統領令13547号(2010年発令)と国家海洋政策実施計画等である。一方で、法整備によって規定される内容は異なっており、また中国のように海洋全般に関する法の制定が行われておらず議論中である国もある。

国連海洋法条約によって、国際法上EEZや大陸棚といった海域区分が明記され、それぞれに沿岸国の管轄権等が定められた。各国による法整備は、自国の権利を明確にし、法執行を確実に行う効果をもたらす。

(3) 海洋空間計画

海洋空間計画は、海洋を各種利用や環境保護といった目的別の空間として区分するもの

¹⁰³ 大西富士夫「欧州連合における海洋政策の動向」海洋政策研究財団『各国及び国際社会の海洋政策の動向報告書』(平成23年度総合的海洋政策の策定と推進に関する調査研究)16-17頁参照。

である。空間計画は海洋保護区に見られるような保護、予防的目的のみを志向するものではない。目的に適した海域を割り当て、利用の最適化を図るものである。利用海域を時間や空間によって区切ることにより、政策の優先課題を実施する推進力となることが期待される。実効性確保のためにも、設定にあたっては、利害関係者の調整や適切な管理を行うことが課題となる。

管理の目的を達成し、また利害関係者の理解を促すために、海域の区分において単なる法的区分とは異なる観点が必要となる。例えば従来の行政区分の延長線上で機械的に分類するのではなく、生物学や地学といった科学的根拠に基づいた合理的な区分を採用する動きがある。

この理念が顕著に表れているのはアメリカやオーストラリアである。この2か国は大規模海洋生態系に基づく海域区分により大枠を設定し、この海域ごとに計画及び管理を行っている¹⁰⁴。また、EUにおいては海洋空間計画のためのロードマップが作成され、加盟各国による取組みに加えて、国境を越えた海域での海洋空間計画が試行された。

第2節 総合的管理が包含する問題

日本の政策に総合的管理の概念が導入されたのは比較的最近のことであり、具体的な管理手法等については政府において検討の途上である部分がある。水産政策における遠洋漁業に代表されるように、これまで日本は海洋へ積極的に進出してきた。また、各省による縦割り行政と民間の組織によって緩やかな管理を行ってきた。例えば漁業における海面利用であれば、水産庁や地方自治体により漁業法に基づいた管理がされると同時に、漁業協同組合等によって自律的な管理が行われてきた。こうした行政の体制には改善すべき点があったとしても、日本は海洋国家として一定程度海からの恩恵を享受してきたのであり、この体制に長所を見出すことができる。前述のように総合的管理の必要性が認められるところ、従来の海洋に関する管理体制を変更することに問題がないか検討を行う必要がある。

2-1 現行の海洋法秩序

国連海洋法条約の発効によって明文化されたEEZに関する制度は海洋の利用に変化をもたらした。まず国際法上、日本に広大な面積の海域に存する資源を管轄する権利が認められた。日本の海洋権益を保護するための管理の重要性が増したことには、こうした背景がある。しかしEEZが制度化されたことの影響は、必ずしも恩恵的变化ばかりではない。例えば遠洋漁業は各国がEEZを宣言し始めるまで、「公海の自由」の下に外国の領海近くまで進出し操業していた。しかし、国際的な潮流が変化し国連海洋法条約が発効する中で、

¹⁰⁴ オーストラリアにおけるバイオリージョンの考え方について、瀬木志央「オーストラリアにおける海洋政策の動向」海洋政策研究財団『各国及び国際社会の海洋政策の動向報告書』（平成22年度総合的海洋政策の策定と推進に関する調査研究）21-26頁が詳しい。

操業可能な範囲が狭くなった。

また、深海底の資源については国連海洋法条約第 136 条において「人類の共同の財産」とされている。この理念により、公海の下の鉱物資源を探索・掘削することがより困難になった。すなわち、国際海底機構の定める規則に則る必要があり、また生産に応じた拠出を行うことが求められる。海底鉱物資源の開発が産業段階に発展していない現状において、こうした規則は開発速度を律するものとなる。

不都合な側面に言及したが、こうした制限ができたことは総論として日本に不利であるとは限らない。広い EEZ において経済活動に主権的権利を主張することが制度として保障されたことは、日本の産業の発展を後押しする可能性がある。また世界の海洋管理の観点からも、沿岸国の権利を保護し、責任のある海洋管理につながるという利点がある。しかし一方で、先に述べたように利点ばかりではない変化が生じたことを考慮し、今後の海洋法秩序の変遷に注意しなくてはならない。

2-2 国際関係

外国にとっては、日本が海洋の管理を強めることにより日本の EEZ にアクセスしにくくなる可能性がある。制度上保障された権利であるということが変わらないとしても、手続きが煩雑になったり基準が厳格になったり違反に対する取締りが強化されたりすることによって、実質的に利用が制限されることが考えられる¹⁰⁵。こうした懸念が生じ得ることから、日本が海洋権益を確保するための動きは、特に近隣諸国との関係においては摩擦を生じる可能性がある。そこで、国際法を遵守しているか否かという問題に加えて、外国へ与える印象や影響を考慮する必要がある。

例えば中国は 2012 年から海洋強国という目標を標榜し、資源開発等を進めている。政策として主権や領土を堅持する姿勢を示しており、海上法執行体制を強化している¹⁰⁶。こうした近隣の国との衝突を不用意に起こさないための対策が求められる。あるいは衝突を拡大せず、平和的に解決することが重要である。

2-3 「管理」することの問題

管理というものを行政による民間の活動への介入であると限定的に捉えると、管理の方向性として海洋利用への管轄権を行使し規制を強化することが考えられる。規制を強化することによって手続きが複雑化したり、民間の活力を削ぐトップダウンの統治が行われたりする可能性がある。海洋区分の変遷について 1 章で述べたように、世界地図を見れば自

¹⁰⁵ 例えば国連海洋法条約に言うところの「海洋の科学的調査」に係る申請等で起こり得る。なお、「海洋の科学的調査」について詳細は本報告書第 6 章において扱う。

¹⁰⁶ 防衛省防衛研究所編『中国安全保障レポート 2013』2014 年、11-13 頁、http://www.nids.go.jp/publication/chinareport/pdf/china_report_JP_web_2013_A01.pdf (最終閲覧日：2015 年 1 月 29 日)。

由な公海が狭くなっている。それだけではなく、国内においても従来海洋は特定の人間に所有権が与えられるものではなく、比較的自由であり自主的な関わりが営まれてきた。こうした体制に変化を起こすことは、外国との摩擦を起しやすくし、あるいは海洋への進出意欲を縮退させる可能性がある。

しかし、管理の意味するところは規制のみではない。海洋の状況に関して把握をし、全体の課題を認識することも管理の一部である。例えばアメリカは自国の EEZ 内において外国等が行う科学的調査について原則自由の方針を取り、取締のための立法を行っていない¹⁰⁷。すなわち、規制をするかしないかという問題の前にまず海洋政策における課題や状況を把握する必要があり、対応を検討することも管理と言える。

こうしたことから、管理において政策を規制一辺倒に陥らせることなく、不適切な規制を行わないことが重要であると考えられる。しかし規制を行わないという選択によってなお、課題が生じることが考え得る。ある種の活動に対して容認の姿勢を明示することが、その活動については取締らないと公表することと同義となる場合がある。そしてそのことが法の間隙を生むといった結果につながり、海洋管理に脆弱性をもたらすことが考えられる。

また国際的には、国家が認識に基づいて規制等をしないという選択をすることにより、「何もしない」という国家実行がなされたと見なされる可能性が高い。あるいは外交上においても、ある立場を取ると表明したことになる。

海洋法に関して、各国の見解が異なる場合がある。例えば中国は EEZ 内で軍事活動を行う場合、事前に沿岸国へ許可を求めることが必要という見解を示している¹⁰⁸。一方でアメリカは EEZ に関して経済的活動以外は自由であるという立場を取っており、外国の EEZ 内においても軍事活動を行っている。この状況下で日本が外国による EEZ での活動を制限するか自由とするかは、国連海洋法条約の解釈の問題に留まらない。まず国家としてどちらの方がより利点が大きいかという問題がある。その中には外交上、どのような国家と同様の立場を選択するかという選択が包含される。あるいは、EEZ の性質をどのように捉え、どのような海洋法秩序を目指すのかということの表明といった将来にわたる課題が生じ得る。

2-4 総合的管理の必要性

こうした課題を抱えていてもなお総合的管理は必要である。海洋の利用が輻輳化し技術の進展した今日において、持続可能な開発を念頭に利用調整の最適解を追求して管理を行うことが不可欠である。海洋は海域区分に依らず一体のものであり、環境や資源を保護す

¹⁰⁷ 科学的調査に関わる法整備について、本報告書第 6 章で記述する。

¹⁰⁸ 防衛省防衛研究所編・前掲注 (106) 30 頁、

http://www.nids.go.jp/publication/chinareport/pdf/china_report_JP_web_2013_A01.pdf
(最終閲覧日：2015 年 1 月 29 日) 参照。なお、中国海軍もアメリカの EEZ 内で活動している。同書 31 頁。

ることは一国を超えた課題となっている。また、各国の軍事力が向上し、あるいは民間船の装備が高度化する中で、安全保障のための活動や海洋権益保護のための海上法執行が増している。

ここで、EEZに特有の管理の必要性について検討する。EEZは、沿岸国の主権が及ぶ領海とは性質を異にする。例えば生物資源について、国連海洋法条約第56条、第62条において沿岸国の主権的権利等が規定されている。この条項は、沿岸国に当然に外国による生物資源の採捕を拒む権利を付与してはいない。第62条2項によれば、沿岸国が漁獲可能量の全てを漁獲する能力を有しない場合には、他の国が余剰分を漁獲することができる。すなわち、生物資源の採捕に関して持続的にかつ最大の効果を上げるために、沿岸国は漁獲可能量と自国の漁獲能力を科学等の根拠に基づいて決定する必要がある。このように、EEZはただ排他的に利用できるというのではなく、沿岸国による管理が行われることを条件として想定した制度である。このEEZの性質に適合する形で管理を行うことが、日本の海洋権益を保護する上で重要である。

更に、日本が海洋の先進国として世界を牽引し、自国の権益を確保するために、世界的潮流を作る国の1つになる必要がある。現在のEEZや大陸棚の制度は国連海洋法条約によって明文の国際法上の制度として確立された。この制度は元来、経済的な活動に関する限定的な権利として発生したものである。しかし1982年に国連海洋法条約が採択されてから今日までの間に、EEZという制度の各国における位置付けに変化が生じている。遺伝資源といった新たな分野が開拓され、深海底の資源の有用性が鉱物資源以外の側面においても着目されつつある。また、世界の情勢が変化し、安全保障等の分野について重要性が高まった。こうした中で、各国の海洋権益への関心が高まり、海洋法の解釈問題と相俟って一部で権利拡大への要請が窺える。

国際法は各国の合意に基づくものであるため、現在条約が結ばれていない事項や解釈が分かれている事項については、世界的潮流を注視する必要がある。特に重要課題に関しては、各国の態度を分析するとともに日本にとってどのような法秩序が望ましいかを考えている必要がある。EEZのあり方について、自国の200海里の範囲における権益を重視し、管理を強く行うことは1つの選択肢である。他方で、日本が外洋へ進出するために、これ以上各国の管轄可能な分野が増えないことが望ましいとも考えられる。その場合、現在条約で認められている分野の管轄権を行使しつつ、それ以外の分野においては制限を強めないようにし、外国に対して開放的な姿勢をとることも有効な選択肢である。

海洋政策を考えると、日本の領海及びEEZの開発、管理は重要であるが、それだけでは足りない。世界的な海洋秩序そのものがどのような状況にあるかを注視し、その中で日本にとってどのような状態を作り出すことが最適であるかを見極め、対応策をとる必要がある。

海洋の総合的管理は、国内の個々の海洋に関する政策の把握、調整をしながら、そうした海洋全体の課題についても取り組む必要がある。そして長期的な視野の下で、日本や世界

にとって望ましい海洋秩序が形成されるように、海洋の各分野を先導することが求められる。

第3節 各論

3-1 総論と各論

本研究においては、海洋の総合的管理に関する総論と同時に、分野別の各論についても取上げる。各論ごとの詳細及び海洋政策との関係性の考察については以降の章で述べるがここでは概要を記す。

(1) 海洋政策と各論

海洋政策は、日本の海洋に関わる政策を包括的に扱うものである。海洋管理には多岐にわたる分野が関係し、分野の中においても利用や開発、保護、取締りといった様々な向きの施策が存在している。

海洋における産業として、資源や海洋エネルギーの利用等が挙げられる。そうした営みを支える基盤としての交通基盤の確保、安全の確保が重要である。長期的な視野で人間の営みを支えるために、環境保全との調和を図り、海洋に関わる人材を育成することが望ましい。施策の実施には根拠となる科学的知見を充実させ、技術開発を行うこと、また国民の理解を得るための海洋教育が有効である。そして、日本の海洋管轄権の根拠となる基線を保全し、海洋秩序を守ることが必要である。

(2) 総合的管理と各論

海洋の総合的管理という概念の導入は、海洋の全体像を俯瞰し領域横断的に海洋施策を考えることの必要性に端を発している。

海洋に関わる各分野は相互に関連を有する。まず、ある分野が海域の排他的利用を行う場合に、利用海域の調整という課題が生じる。日本が管轄権を主張することができる海域は有限である。いかにして効率良く海洋利用を行うかを考える必要がある。

そして、採掘や汚染等により海洋環境に変化を与える場合においては、当該分野における影響に加えて、区域や時間を超えて他の分野に影響を及ぼすことがある。持続可能性を保ちながら海洋を発展させる必要がある。

また、意識され難いものであっても、関係性が高いものがある。漁業を行うことの多面的機能や、国境離島の管理等は、海洋管理上重要であり、特に複合的な効果を有するものとして注目されている。

第1章で述べたように、日本は古くより海洋を利用してきた。そのため、現行政府が確立する以前より営まれてきた産業がある。こうした産業を中心に、政府によるトップダウン型の管理ばかりではなく、民間の組織による自律的な管理が存在する。漁業における漁業協同組合がその一例である。こうした管理の態様は、民間の自律的作用という側面では

成功と言える面があるものの、他の利用との調整を行うことが困難である。異なる分野の当事者間同士が、全体像を把握し、調整相手を探して交渉を行うことは、制度として確立されていない。また、保全という概念からも、管理の困難が予測される。産業目的の組織が行う保全は、産業にとって有用な範囲に留まることが考えられる。また、個々の組織だけでなく全体として行う必要がある。こうした理由から、利用の調整、保全といった全体調整には何らかの形で外部としての行政機関が関わる必要がある。

また、EEZ の制度によって決められた権利や義務は個々の分野によって異なっている。全てを同列に捉え、その範囲内において管理をすることは不可能ではない。しかし、より国際法に即した中で最大限に権利を行使することを考えるならば、利用の性質により区別される法の性質を鋭敏に捉え対応する必要がある。このように法や制度の背景が分野によって異なっているため、海洋政策を考えるにあたっては、個別の分野を一定程度詳細に理解する必要がある。

また、海洋政策においては各論の中で対応すべき課題と認識されていても、内部では完結しているように見え、問題と認識されていないものが生じ得る。こうした課題が、行政機関の縦割りの結果指摘されずに政策の網から漏れてしまうことが考えられる。漏れてしまうことがないように、俯瞰的に全体を見渡す総合的管理が必要であり、フィードバックによって課題への対応がなされる効果が期待できる。

上記に挙げたような課題解決上の利点を得るために、海洋分野について包括的に見るという目標を念頭に置いた上で、各論として6分野を選択し、詳細な検討を行った。時間的、人的制約から海洋に関連する分野を全て扱うことは困難である。また、本研究の主要な目的は海洋の総合的管理である。そのため、総合的管理を考えるにあたり必要な範囲に限定して各論を取扱う。本研究において扱う各論は、比較的大きい分野区分の中から選択した。一定程度制度が確立している商業的価値の大きい生物資源分野、比較的新しい利用分野としての鉱物資源開発、開発との調和が求められている環境分野、施策や産業の根拠を提供する海洋科学調査、日本の管轄海域の根拠となる離島の管理、海洋秩序と国土を守る安全保障を取扱う。

本研究の各論において選択しなかった分野は多くある。例えば海運、海洋エネルギー、海洋教育といった諸分野である。こうした分野も海洋政策上の重要な地位を占めていることは、海洋基本計画に掲載されていること等から察することができる。独立した各論としては扱わないものの、総論の議論上、全く無視することはできない。また各各論の中で相互に密接した分野として部分的に登場する場合がある。そして、扱っている各論と類似の問題を抱えている場合もある。総合的管理についての議論は、現在及び未来の海洋管理を目指すものであることから、将来的には現在知られていない新しい分野が出現し問題となる可能性がある。こうした状況を踏まえて、選択した各論の中の議論に終始せず、総論との関係の中で普遍的課題を捉えるものとする。

(3) 各論間の関連

各論の理解は、必ずしも海洋政策全体との関係においてのみ重要となるものではない。数分野の各論間における調整が必要であったり、あるいは連携等によって相乗効果を得ることが見込まれたりする場合がある。現在の日本の省庁において、全く他省庁との連携がないわけではない。業務が複雑化するにつれ、少数省庁間の調整は一般的に行われてきたと言える¹⁰⁹。

漁業者との海域調整や、省庁間における各種データの共有等、関係性は様々である。例えば漁業者との海域調整について、漁業補償が一定程度法律によって定められており、海底開発や科学的調査を行う際に配慮がなされている¹¹⁰。ここではこの制度の是非には言及しないが、今後更に利用者が増えれば、調整の難航する場面が生じ得る。更に、海洋空間計画や海洋保護区といった新たな管理の取組みがなされるのであれば、海洋政策全体の課題として調整が必要になる。

少数省庁間の議論における総合的管理の役割は、1つ違った立場から折り合いをつける調整役である。また、当事者ではない調整機関が各省庁の立場を離れて俯瞰的に眺めることによって、各分野間の見逃されている連関に気が付くことができ、より新しい解決策を打ち出す可能性が生じる。各論間の課題を発見し、密接な協力関係を築くことも、総合的管理の重要な調整機能である。

海洋分野を発展させていくために、調整の多くを占めている少数分野間の調整に着目し、直ちに全体に波及するものではない課題についても連携の土壌を築いていくことが必要である。

1つ1つに区切られて見える各論は総論及び他の各論と関連性を有している。本研究においては、各論的な視点と総論的な視点の両方、そして中間を往復しながら、日本の海洋のあるべき姿について考察を深める。

3-2 「水産資源・漁業」の位置付け

海洋の最も古典的な活用法の1つである漁業は、古くから日本にとって欠かせない存在である。現在では食料確保だけでなく、食文化としての価値や多面的機能といった、様々な点において漁業の重要性が指摘できる。水産資源無くしては漁業を行うことはできない。石油や鉱物といった資源と異なり、水産資源は人の手により永続的に存在させることも絶滅させることもできる資源である。また、漁業活動だけではなく、海洋環境の変化や海洋汚染により、水産資源の量が変化するため、漁業だけでなく様々な観点から、水産資源の

¹⁰⁹ 総合海洋政策本部事務局からの聞き取り調査に基づく。

¹¹⁰ 森田倫子「我が国の海域利用調整の現状と英米における海洋空間計画の策定」国立国会図書館『海洋開発をめぐる諸相』（2013年）62頁、http://dl.ndl.go.jp/view/download/digidepo_8111671_po_20120505.pdf?contentNo=1（最終閲覧日：2015年1月29日）。

持続可能な活用にむけて取組まなければならない。

現在はほとんどの漁業が漁業法に基づき行われており、漁業による海洋の利活用が法律によって裏付けられた制度となっている。他方で、利活用の輻輳という海洋の特性から、古くからの利活用である漁業と、他の利活用との調整を図らなければならないという問題が生じることがある。

また、一部の生息域の広い魚種は、日本の領海・EEZを越え、他国の領海・EEZや公海に生息している。更に、境界未画定海域における漁業や、外国の漁船の日本の管轄海域における違法操業が問題となっている。資源管理や取締り体制など、さまざまな分野で他国との協調が必要となる。

3-3 「海底鉱物資源」の位置付け

人類の手が海底に及ぶようになったのは1960年代からであるが¹¹¹、海底鉱物資源の掘削はいまだ商業ベースに乗っていない。海洋エネルギー・鉱物資源開発計画では、「賦存量・賦存状況の把握、生産技術の開発とそれに伴う環境への影響の把握等、様々な課題が多く残されている。[略] また、現時点では極めてリスクの高い事業であるため、当面は国が中心となって取り組むことが必要である」とされている¹¹²。こうした意味において鉱物資源開発は比較的新しい、開発途上の分野であると言える。

大陸棚条約、国連海洋法条約において沿岸国による海底鉱物資源の探査、開発の権利が規定された。諸外国同様、日本も海底鉱物資源の調査を始め、EEZに海底熱水鉱床といった鉱物資源に富む地質があることが分かった(図2-6)¹¹³。

¹¹¹ United Nations web sites, The United Nations Convention on the Law of the Sea (A historical perspective) , http://www.un.org/depts/los/convention_agreements/convention_historical_perspective.htm (最終閲覧日：2015年1月29日)。

¹¹² 経済産業省「海洋エネルギー・鉱物資源開発計画」(2013年)4頁、http://www.meti.go.jp/committee/sougouenergy/shigen_nenryo/pdf/report01_01_00.pdf (最終閲覧日：2015年1月29日)。

¹¹³ 石油天然ガス・金属鉱物資源機構「JOGMECの海底熱水鉱床の開発に向けた取り組みの状況と国際状況」『金属資源レポート』(2011年11月)3-7頁、<http://mric.jogmec.go.jp/public/kogyojoho/2011-11/MRv41n4-01.pdf> (最終閲覧日：2015年1月29日)。

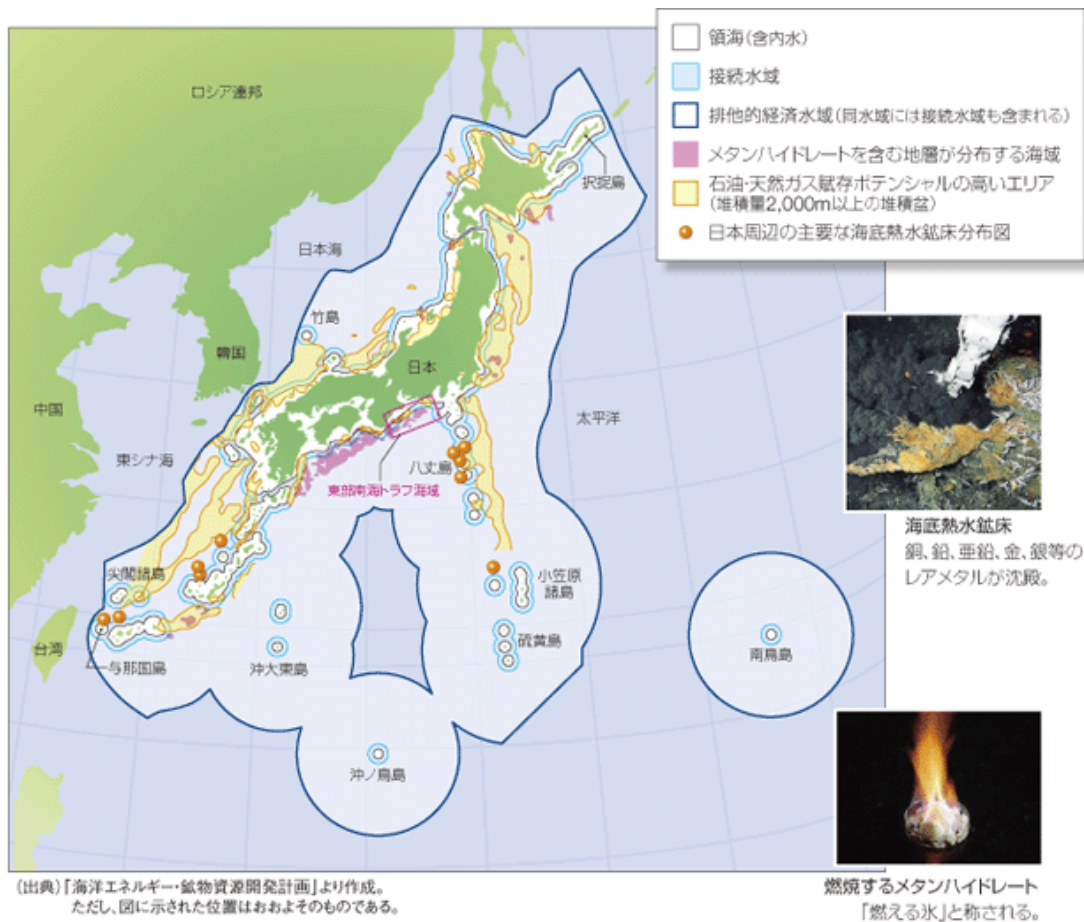


図 2-6 日本周辺海域の海底鉱物資源分布
 出典：海上保安庁「海上保安レポート 2011」

内閣府の戦略的イノベーション創造プログラム（SIP）の対象課題に「次世代海洋資源調査技術」が選定されていることから、今後開発すべき分野として注目されていることが分かる¹¹⁴。今後は成因論分析や技術開発といった基礎研究との連携により、産業として発展することが望まれる。

日本においては従来、海洋における鉱物資源開発の規則等が整備されていない状態であった¹¹⁵。鉱業法によって許認可制となつてはいたものの、それは主に陸地における開発を射程とした内容であった¹¹⁶。2011年に鉱業法の改正を行い、海底資源に特化した分類、規則を設けた。しかし、環境影響評価といった環境への配慮、持続可能な開発の点で懸念が

¹¹⁴ 内閣府「戦略的イノベーション創造プログラム」

<http://www8.cao.go.jp/cstp/gaiyo/sip/index.html>（最終閲覧日：2015年1月29日）。

¹¹⁵ 交告尚史・中谷和弘「改正鉱業法がもたらす産業界への影響」『ジュリスト』1439号（2012年）76頁。

¹¹⁶ 同上、76頁。

残る。鉱物資源の開発は環境に影響を与える可能性があるため、現在も議論されている¹¹⁷。

国連海洋法条約では、深海底の資源は人類の共通の財産とされている。深海底における資源開発等については国際海底機構が一元的に管理をしている。しかし、人類の共通の財産としての利益の分配や、規則が未整備であるといった課題がある。規則については、2000年にマンガン団塊の探査規則が策定され、2010年に海底熱水鉱床についての探査規則が採択された¹¹⁸。しかし、国際海底機構ははまだ鉱業規則を策定する途中であり、深海底の開発を実際に行うことが困難な状態にある。

3-4 「環境」の位置付け

現在及び将来の人類のために、海洋の恒常性を維持する視点が必要である。1992年に採択されたアジェンダ 21 に海洋の保護が謳われている¹¹⁹。また、国連海洋法条約第 12 部は海洋環境の保護及び保全について定めており、全ての国に対して海洋環境の保護を一般的義務としている。

環境の保護にあたり制限的措置をとるのであれば、海域利用者との合意形成が必要である。そして、保護の必要な範囲を特定し、適切な手法で保護する必要がある。また、海洋は一体であるため、沿岸国による環境破壊が公海及び他国の管轄する海域に影響を与える可能性がある。利用・開発との調和や他国との連携といった様々な種類の調整の中で、バランスを保つことが求められる。これらの課題を解決するために海洋情報や科学的知見とも関連が深い分野でもある。

環境を保護するための最も厳しい手段の 1 つとして、手を付けないということが考えられる。生物多様性の保全や、他の海域と比べて脆弱である等の理由から、開発等を全く行わないか、管理の度合いを強くしている海域を海洋保護区と言う。日本の目指す海洋保護区は、漁業等の海洋利用を否定するのではなく、調和的に管理を行う海洋保護区とされている¹²⁰。生物多様性戦略計画 2011-2020 及び愛知目標では、海域の 10%を海洋保護区とする目標が設定され、環境省を中心に海洋保護区の検討がされている（図 2-7）。

¹¹⁷ 交告尚史「海底資源問題に対する国内法の対応」『ジュリスト』1365号（2008年）88頁。

¹¹⁸ 独立行政法人石油天然ガス・金属鉱物資源機構 web サイト「広報誌特集：深海底鉱物資源」http://www.jogmec.go.jp/library/contents9_04.html（最終閲覧日：2015年1月29日）。

¹¹⁹ United Nations Environment Programme, Agenda21, <http://www.unep.org/Documents.Multilingual/Default.asp?DocumentID=52>（最終閲覧日：2015年1月29日）。

¹²⁰ 八木信行「日本型海洋保護区の特徴と課題」海洋政策研究財団ニューズレター第 219 号（2009年9月20日）http://www.sof.or.jp/jp/news/201-250/219_2.php（最終閲覧日：2015年1月29日）。

生物多様性戦略計画2011-2020（愛知目標）

■長期目標（Vision）（2050年）

- 「自然と共生する（Living in harmony with nature）」世界
- 「2050年までに、生物多様性が評価され、保全され、回復され、そして賢明に利用され、それによって生態系サービスが保持され、健全な地球が維持され、すべての人々に不可欠な恩恵が与えられる」世界

■短期目標（Mission）（2020年）

- 生物多様性の損失を止めるために効果的かつ緊急な行動を実施する
- ◇これは2020年までに、抵抗力のある生態系とその提供する基本的なサービスが継続されることを確保。その結果、地球の生命の多様性が確保され、人類の福利と貧困解消に貢献。

■個別目標（Target）

【戦略目標A】生物多様性を主流化することにより、生物多様性の損失の根本原因に対処する。

- 目標1：人々が生物多様性の価値と行動を認識する。
- 目標2：生物多様性の価値が国と地方の計画などに統合され、適切な場合には国家勘定、報告制度に組み込まれる。
- 目標3：生物多様性に有害な補助金を含む奨励措置が廃止、又は改革され、正の奨励措置が策定、適用される。
- 目標4：すべての関係者が持続可能な生産・消費のための計画を実施する。

【戦略目標B】生物多様性への直接的な圧力を減少させ、持続可能な利用を促進する。

- 目標5：森林を含む自然生息地の損失が少なくとも半減、可能な場合にはゼロに近づき、劣化・分断が顕著に減少する。
- 目標6：水産資源が持続的に漁獲される。
- 目標7：農業、養殖業、林業が持続可能に管理される。
- 目標8：汚染が有害でない水準まで抑えられる。
- 目標9：侵略的外来種が制御され、根絶される。
- 目標10：サンゴ礁等気候変動や海洋酸性化に影響を受ける脆弱な生態系への悪影響を最小化する。

【戦略目標C】生態系、種及び遺伝子の多様性を守ることにより、生物多様性の状況を改善する。

- 目標11：陸域の17%、海域の10%が保護地域等により保全される。
- 目標12：絶滅危惧種の絶滅が防止される。
- 目標13：作物・家畜の遺伝子の多様性が維持され、損失が最小化される。

【戦略目標D】生物多様性及び生態系サービスから得られるすべての人のための恩恵を強化する。

- 目標14：自然の恵みが提供され、回復・保全される。
- 目標15：劣化した生態系の少なくとも15%以上の回復を通じ気候変動の緩和と適応に貢献する。

目標16：ABSに関する名古屋議定書が施行、運用される。

【戦略目標E】参加型計画立案、知識管理と能力開発を通じて実施を強化する。

- 目標17：締約国が効果的で参加型の国家戦略を策定し、実施する。
- 目標18：伝統的知識が尊重され、条約の実施において統合される。
- 目標19：生物多様性に関連する知識・科学技術が向上する。
- 目標20：戦略計画の効果的実施のための資金が現在のレベルから顕著に増加する。

資料：環境省

図 2-7 生物多様性戦略計画 2011-2020（愛知目標）

出典：環境省「図で見る環境・循環型社会・生物多様性白書」平成25年版、55頁

3-5 「海洋科学調査」の位置付け

海洋の利用や保全を行うにあたり、海洋に関する知見が有用である。海洋基本法第4条において「海洋については科学的に解明されていない分野が多いことにかんがみ、海洋に関する科学的知見の充実が図られなければならない」とされている。

特に規制の施策を行う際には、その根拠を示し合意形成に努める必要がある。科学的知見はその根拠の1つとなり得る。国連海洋法条約第119条は公海における生物資源の保存について書かれているところ、「最良の科学的証拠に基づく措置」をとるよう求めている。近年、このように科学的知見を政策等に反映させることが注目されている。日本でも科学技術イノベーション政策における「政策のための科学」推進事業に文部科学省が取り組む等、政策と科学の関係を深める検討が始まっている¹²¹。この中で共同事実確認手法を活用した政策形成過程の検討と実装研究開発プロジェクトという、科学的根拠と合意形成に基づく利

¹²¹ 文部科学省「SciREX事業」<http://www.jst.go.jp/crds/scirex/>（最終閲覧日：2015年1月29日）。

用調整の取組みが研究されている（図 2-8）¹²²。

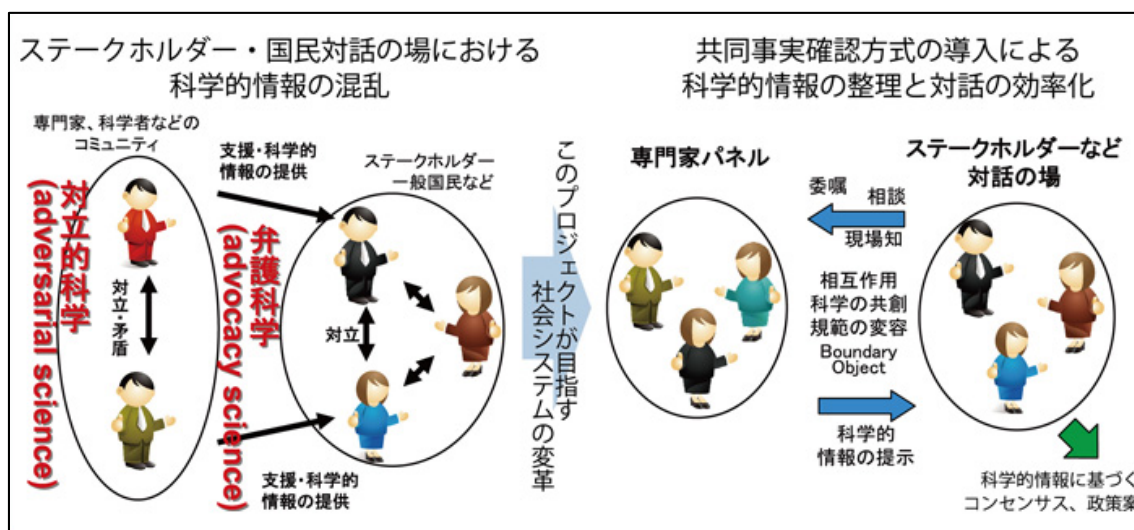


図 2-8 「共同事実確認手法を活用した政策形成過程の検討と実装」プロジェクトの目的
出典：iJFF Web サイト「iJFF について」

また、科学分野には海洋に関する基礎的知見を収集することだけではなく、技術開発や産業化へと応用する道筋を作ることが求められている。前述の戦略的イノベーション創造プログラム「次世代海洋資源調査技術」は、資源に関する海洋科学調査についてのプログラムであるところ、将来的には探査や鉱業といった産業化につなげることを念頭に置いている。

3-6 「安全保障」の位置付け

海洋の安全を確保し、海洋権益を守る点で安全保障は重要である。また、日本は海洋を介して外国とつながっているため、直接国土を守ることにもつながり得る。そのため、海洋基本法第 3 条においても海洋の安全を確保する取組みの推進が挙げられている。

日本で治安の確保や領海警備の任務にあたるのは、主に海上保安庁や海上警察といった警察任務を司る組織である。そして、防衛としての必要がある場合や、海上保安庁では対処できない状況が発生した場合は海上自衛隊が対応している（図 2-9）。

¹²² 科学技術振興機構 web サイト「プロジェクト紹介：共同事実確認手法を活用した政策形成過程の検討と実装」<http://www.ristex.jp/stipolicy/project/project05.html>（最終閲覧日：2015 年 1 月 29 日）。

海上警備行動

- 現行法上、海上における人命・財産の保護又は治安の維持については、第一義的には海上保安庁の責務
- 自衛隊は、海上保安庁によっては対処が不可能又は著しく困難な場合に、自衛隊法第82条の規定に基づく海上警備行動により対処することとなる。
(参考)
防衛大臣は、海上における人命若しくは財産の保護又は治安の維持のため特別の必要がある場合には、内閣総理大臣の承認を得て、自衛隊の部隊に海上において必要な行動をとることを命ずることができる。(自衛隊法第82条)
- 海上警備行動によって保護の対象となる「海上における人命若しくは財産」は、基本的には日本国民の生命又は財産。
- 海上警備行動が下令された場合には、準用する海上保安庁法第17条第1項及び第18条に基づく立入検査、停船、制止等を実施
- 武器の使用については、警察官職務執行法第7条を準用。正当防衛・緊急避難等に当たる場合を除き、人に危害を加えてはならない。
- 現行犯逮捕を除き、自衛官が犯人を逮捕する権限はない。

2

図 2-9 自衛隊海上警備行動の枠組み

出典：防衛省「アデン湾における海賊対処のための
海上警備行動による自衛隊派遣について」2頁

海上法執行、海洋秩序の維持に関連して、違法船や不審船の取締りも重要である。また、近隣の国が日本の領海で無害通航に当たらないと考えられる航行を行う場合があり、防止策の構築を含む適切な対処を行うことが望まれる。いわゆる不審船が確認されることがあり、発見時の対応、海上保安庁と海上自衛隊の円滑な連携に課題が残る。

監視については、衛星利用といった技術の利用や、漁民の通報といった他分野との連携がなされており、より効果的な管理を行うことが重要となる。

安全保障について、国連海洋法条約は沿岸国の EEZ における管轄権に言及していない。EEZ の制度が、従来経済的活動及び環境の保全に着目した制度であるためであると考えられる。EEZ 等における取締り等の対応については一定の国際的な理解はあるものの、国家によって実行は様々である。日本は国際協調の下、国内政策を行う。

3-7 「離島」の位置付け

離島の保全は海洋基本法第26条によって基本的施策と位置付けられている。同条文の期待する離島の役割は、①領海及び EEZ 等の保全②海上交通の安全の確保③海洋資源の開発

及び利用④海洋環境の保全等である。また、海洋管理のための離島の保全・管理のあり方に関する基本方針においては離島の役割を①管轄海域の根拠②広大な海域における様々な活動を支援し促進する拠点③自然環境の形成、歴史や伝統の継承という三点に分類し施策を講じている。

日本は 6852 の島からなる島嶼国である¹²³。離島が広範にわたり点在していることにより、日本の EEZ 等の面積が広大なものとなっている。国連海洋法条約第 5 条から第 7 条、第 57 条により、EEZ 等の外縁を決める基となる基線は海岸の低潮線や直線基線等とされている（図 2-10）。日本は四方を海に囲まれているため、国土面積に比して EEZ 等が広がる傾向にある。それは更に、離島を有することによって格段に広いものとなっている。日本の EEZ の大部分が、離島の低潮線由来の海域である。それ故、日本の管轄海域の根拠となる基点を有する離島を保全することは、日本の海洋権益を確保することに直接的に関与する。

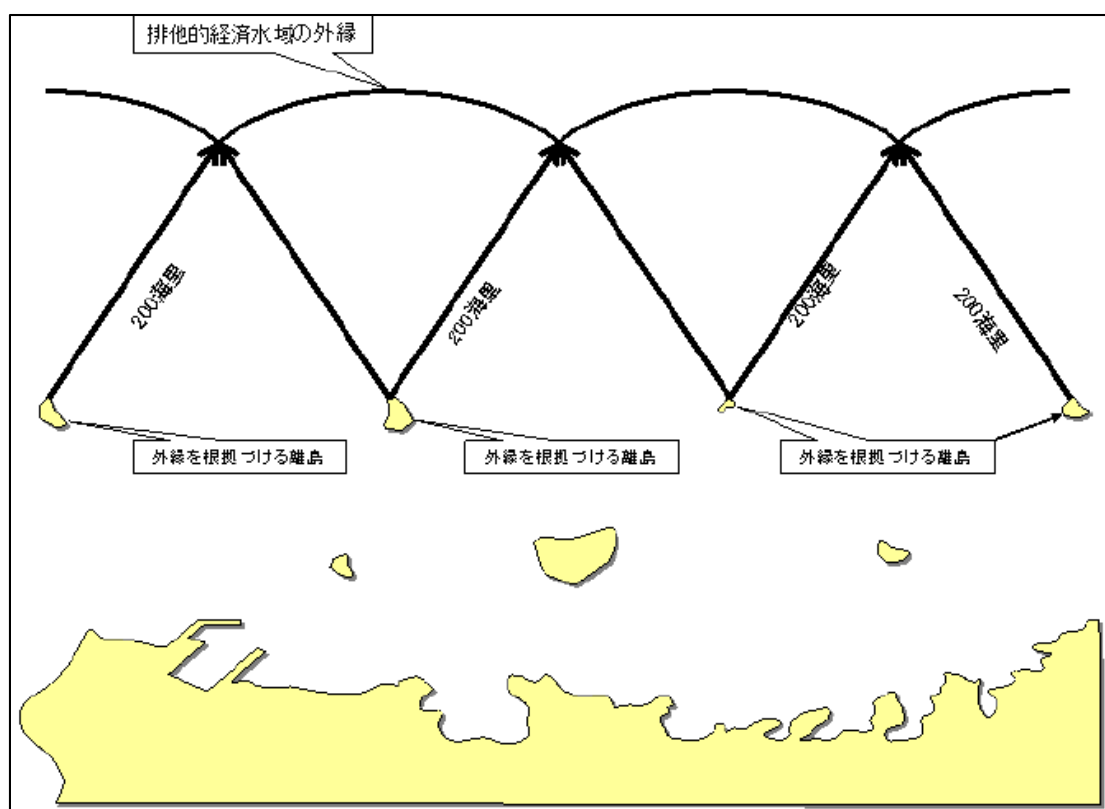


図 2-10 外縁を根拠付ける離島のイメージ

出典：総合海洋政策本部事務局

「平成 22 年版海洋の状況及び海洋に関して講じた施策」 21 頁

次に、広大な管轄海域における活動の拠点という役割がある。海洋で活動を行うに際し、

¹²³ 総務省統計局・前掲注 (1)。

船が寄港できるプラットフォームがあることが重要である。

また、離島は海洋監視、安全保障等の役割を担っている。離島に人が住み、漁業等を行っていることで、離島及び周辺海域に人の目が行き届く効果がある。

こうした多様な役割に鑑みて、政府は「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」している¹²⁴。

多様な役割のある離島を必要な範囲において保全し、活動拠点として利用することが、国家権益を守ることにつながる。

¹²⁴ 海洋基本法第 26 条。

第3章 水産資源・漁業

はじめに

ここでは、海洋の重要な資源の一つである水産資源及び水産資源の利活用の一手段である漁業について論じる。様々な海洋の利活用の方法があるなかで、漁業は最も古典的な海洋の利活用方法の1つである。依然として水産資源と漁業が世界中で、特に日本で重要であることを考慮すると、水産資源を利活用することが今後の海洋の活用の一手段として、持続性を保ち続けることが必要である。本章では海洋の管理という側面から、水産資源・漁業の多面的な機能の発揮や、地域的な漁業管理について論じる。そのため国内での加工や流通等の水産業全般を扱うのではなく、水産資源そのものの管理と、水産資源を直接的に活用する漁業管理について本章では扱う。

第1節 水産資源及び漁業の特性

1-1 資源としての重要性

今日、人々の食生活・食習慣が多様化していき、肉類の消費量が増加している一方、魚介類の消費量は減少している(図3-1)。肉類の国内消費仕向量は年々上昇し続ける一方で、魚介類の国内消費仕向量は昭和63年をピークに減少傾向にある。いまだに肉類よりも魚介類の消費量が多いが、魚介類の国内消費仕向量は昭和40年代と同水準である。また食料自給率からみても水産業をめぐる状況は悪化していると言える(図3-2)。

このように国内消費仕向量から、水産資源の利用は衰退気味である。ところがこれを世界的にみても、日本において水産資源の食料としての重要性はいまだに高い(表3-1)。日本の魚介類の消費仕向量は約50年前とほぼ同じ水準で、他の海に面した国々と同じ水準であり、他の先進諸国や世界平均よりも供給量が非常に多い。

また、水産資源は文化的にも日本で重要な存在である。日本貿易振興機構が行った「日本食品に対する海外消費者意識アンケート調査」では、日本食に対する関心の高さ、とりわけ魚介類を使った日本食への関心の高さを見て取ることができる(図3-3,4,5)¹²⁵。伝統的な日本食である和食がユネスコ無形文化遺産に登録されたこともあり、日本食の文化的価値が評価されている今日において、日本食を支える重要な存在である水産資源を有効活用していく必要がある。他方で、世界各国の魚介類の消費量が増加していることに鑑みると、高価格であるが高品質である日本の魚介類の世界的な売り込みの可能性が大いにある

¹²⁵ 日本貿易振興機構「日本食品に対する海外消費者意識アンケート調査」2012年12月6日～12月20日実施、

http://www.jetro.go.jp/jfile/report/07001256/kaigaishohisha_Rev.pdf (最終閲覧日：2015年1月29日)。

ということができることからも、水産資源を活用することは今後の日本の発展の重要な一手段である。

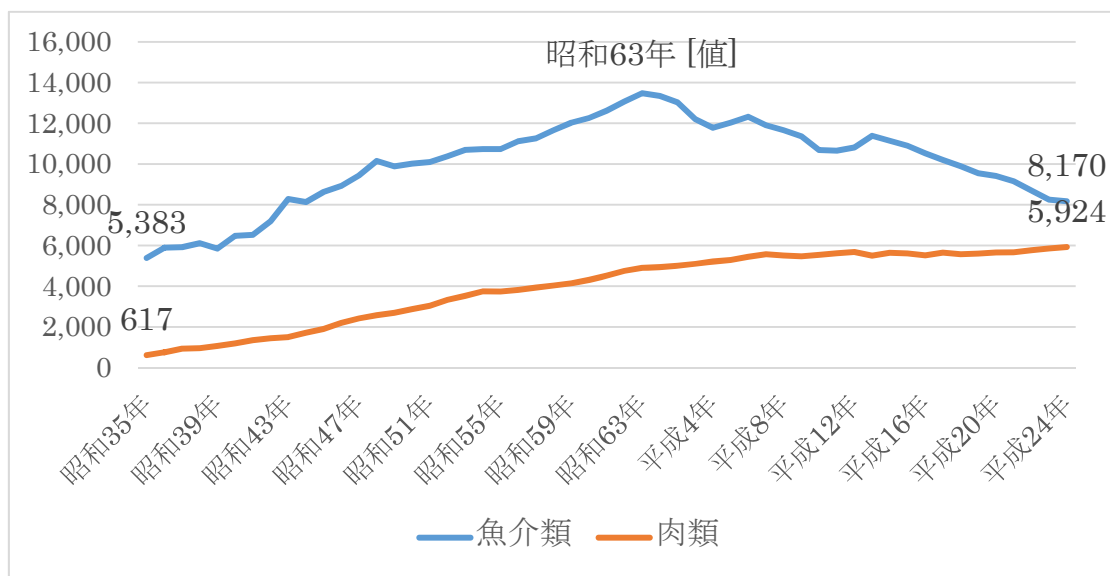
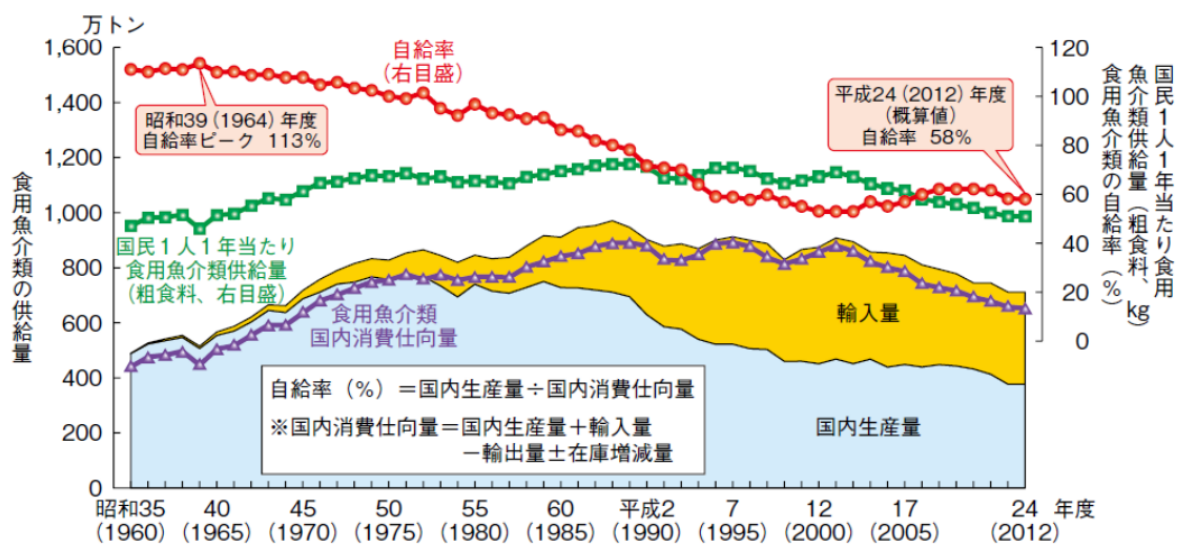
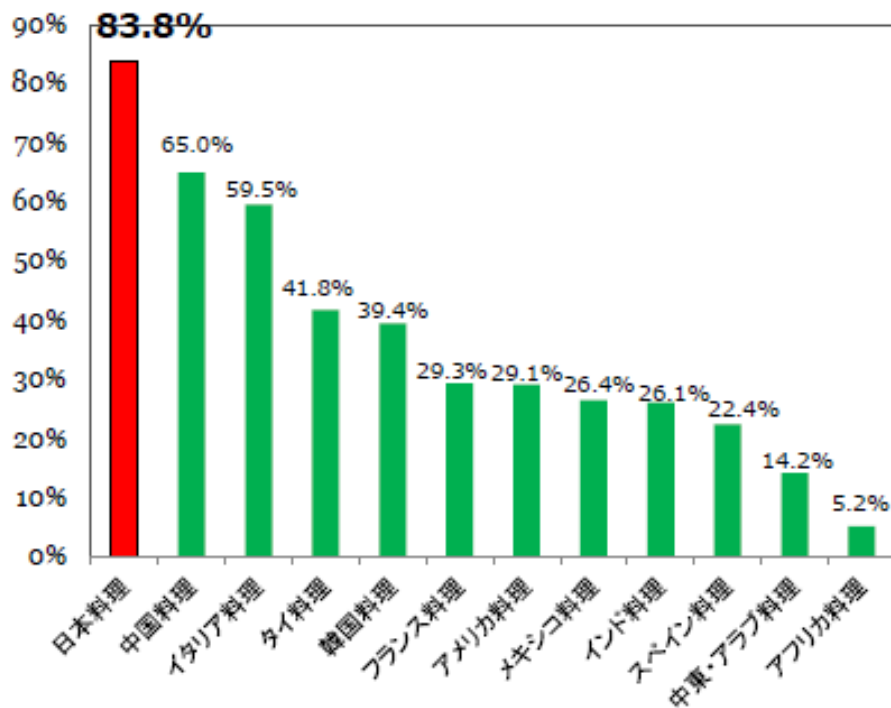


図 3-1 魚介類と肉類の国内消費仕向量
農林水産省「食料需給表」(平成 24 年度版) より筆者作成



資料：農林水産省「食料需給表」

図 3-2 日本の食用魚介類の自給率等の推移
出典：農林水産省『水産白書』(平成 25 年度版) 114 頁



※【図1 は複数回答可としており、回答者数に対する回答個数の割合を示した。
 なお、自国の料理は選択肢から除外

図 3-3 好きな外国料理

出典：日本貿易振興機構「日本食品に対する海外消費者意識アンケート調査」



図 3-4 好きな日本産食品

出典：日本貿易振興機構「日本食品に対する海外消費者意識アンケート調査」

質問:「日本産清酒、日本産緑茶以外で、過去1年間のうち消費経験のある日本産食品の中から好きなものを1つ挙げ、その具体的品目を教えてください。料理ではなく食材を回答ください。」

例:米、みそ、しょうゆ、焼酎、ビール、菓子類(例:チョコレート、ビスケット、ケーキ、菓子パン、せんべい、まんじゅう他)、果実・野菜(例:りんご、なし、いちご、ゆず、メロン、トマト他)、水産・肉加工品(例:マグロ刺身、ブリ、ホタテ貝、サケ)、畜産品・酪農品(例:牛肉、豚肉、ハム、牛乳、チーズ他)

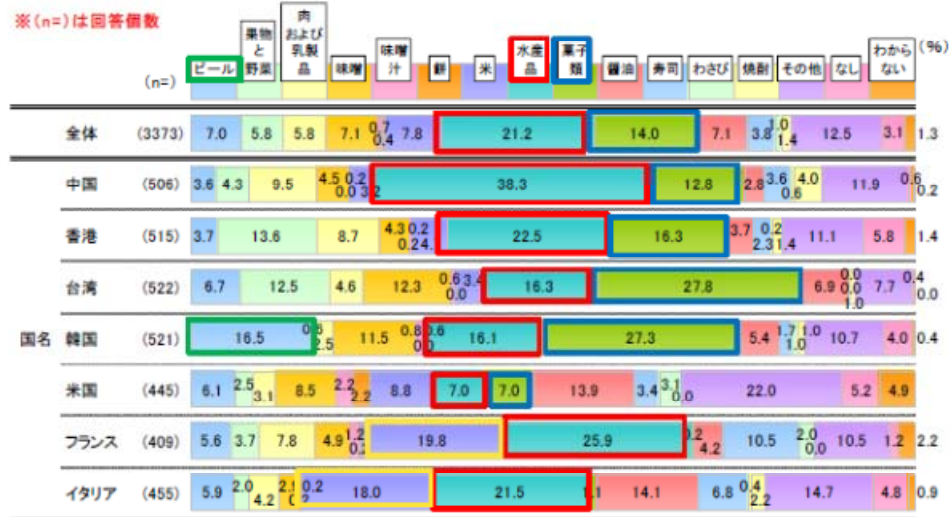


図 3-5 好きな日本産の食品

出典：日本貿易振興機構「日本食品に対する海外消費者意識アンケート調査」

表 3-1 各国の 1 人 1 年あたりの魚介類の供給量

1 人 1 年あたりの供給量(kg)		
	1961 年	2011 年
日本	50.7	53.7
ポルトガル	55.6	56.8
ノルウェー	40.4	53.4
スペイン	25.5	42.4
フィンランド	17.5	35.6
フランス	18	34.6
スウェーデン	26	31
デンマーク	16.5	23
イタリア	12	25.4
イギリス	19.8	19
カナダ	15.1	22.3
アメリカ	13	21.6
オーストラリア	12.9	25.5
オランダ	10.9	23.6
ドイツ	9.5	14.2
世界平均	9	18.9

出典：国連食糧農業機関統計データベース（FAOSTAT）より筆者作成

1-2 多面的機能

更に、このような水産資源そのものの価値に加えて、水産資源を活用する水産業と漁村には多面的機能があるということが指摘されている。2004 年、日本学術会議は「地球環境・人間生活にかかわる水産業及び漁村の多面的な機能の内容及び評価について（答申）」（以下「答申」）の中で、水産業及び漁村の有する多面的な機能についての報告を行った。そもそも農業分野で存在すると主張された多面的機能を、水産業についても同様に多面的機能が存在すると主張した¹²⁶。

一般的に定義される多面的機能とは、①生産活動と一体的に発揮される（一体性）、②誰もが享受できる公共性を持つ（公共財性）、③その機能を評価する市場が存在しない（外部

¹²⁶ 日本学術会議「地球環境・人間生活にかかわる水産業及び漁村の多面的な機能の内容及び評価について（答申）」（2004 年）

<http://www.jfa.maff.go.jp/j/kikaku/tamenteki/inquiry/pdf/honbun.pdf>（最終閲覧日：2015 年 1 月 29 日）。

経済性)の3つの特性を持つものとされる¹²⁷。多面的機能は一般的にこのように説明されるが、「答申」では、水産業及び漁村は海洋との関わりが不可避な存在であるため、多面的機能の評価については、海洋そのものの有する多面的機能をも含んで考えなければならないとした。そこで、水産業及び漁村の本来的機能のみに由来する食料・資源の供給、地域社会の形成及び維持に加えて、水産業及び漁村と海洋自体の機能が不可分に結びついた自然環境の保全や海洋性レクリエーション及び景観等の多面的機能も併せて議論している¹²⁸。

水産業及び漁村の有する多面的な機能の中身について見てみると、第一義的な役割である安全な食料の安定供給という本来的機能にも、国民に将来への安心を与える機能、国民の健康を増進する機能や医薬品などの原料を供給する機能といった多面的機能があると言われている。その他の役割として、自然環境を保全する役割、地域社会を形成し維持する役割、国民の生命財産を保全する役割や居住や交流などの「場」を提供する役割があると言われている¹²⁹。水産業及び漁村は、先に挙げた日本食のような食文化という文化的価値を支えることに加えて、古くから様々な漁具や漁法が考案されたという文化的な価値もある。また漁民が築き上げた独特の信仰を基にして祭りといった民俗行事や、大漁節といった民俗芸能という文化が発達した。このように食文化だけでなく、様々な文化的価値を水産業及び漁村は有している。

そして、特に国民の生命財産を保全する役割には、海難救助機能、災害を防ぎ救援する機能、海洋環境モニタリングを補助する機能や、海域を監視する機能が指摘されており、海洋の総合的管理の観点からも水産業及び漁村の持つ多面的機能の価値が大きいとすることができる。海難救助機能として、日本水難救助会というボランティア団体の約20万の人員と約4万隻の救助船舶が、日本の海で水難にあった世界中の様々な人々を救助している¹³⁰。海域監視機能として、四辺を海に囲まれ広大な領海とEEZを持つ日本において、あらゆる海域を海上保安庁が監視することは困難であるということから、水産業により海域監視機能が補充されることは、安全保障という点においても重要である。

このような水産業及び漁村の多面的機能の評価する試算が行われている。株式会社三菱総合研究所による2004年の試算では、水産業及び漁村の多面的機能は約2017億円の外部経済効果があるとされている¹³¹。水産業及び漁村の多面的機能の大きさをも考えると、水

¹²⁷ OECD (2003), Multifunctionality of agriculture: The policy implications, OECD, Paris, 9-11 頁。

¹²⁸ 水産庁 web サイト「水産業及び漁村の多面的な機能」に関する日本学術会議からの答申別紙「水産業および漁村の持つ多面的な機能の評価(試算)」2004年 <http://www.jfa.maff.go.jp/j/kikaku/tamenteki/inquiry/pdf/sisan.pdf> (最終閲覧日: 2015年1月29日)。

¹²⁹ 同上。

¹³⁰ 公益財団法人日本水難救助会 web サイト、<https://www.mrj.or.jp/> (最終閲覧日: 2015年1月29日)。

¹³¹ 水産庁・前掲注(128)。

産資源が将来にわたり持続的に利活用されることが、日本の今後の持続可能な発展にとって不可欠である。

第2節 水産資源及び漁業の管理

2-1 水産資源の資源的特性

水産資源の特性として、水産資源が更新資源であるということが挙げられる。石油や天然ガスなどのエネルギー資源や金属などの鉱物資源は枯渇性資源といわれ、資源の再生が非常に遅いため、利用可能な資源量が限られている。従って例えば石油の埋蔵量を仮に使い果たしたとしても、その後も同等量の資源が入手できるよう、他の資源の開発を同時に進めていかなければならない¹³²。一方水産資源や植物といった更新性資源は、世代交代が行われ、資源が循環することが可能である。水産資源について言えば、適切な漁獲量であれば永続的に資源が存在していくことができる（図 3-6）。従って水産資源を利活用するという事は、単に漁獲することで利用するのではなく、いかに漁獲するかということ进行管理する必要がある。水産資源管理ということとは、漁業管理なくしてはなし得ないことである。水産資源に対して、獲ることと守ることの両方の視点を持たなければならない。

水産資源の管理の特性として2つの点が挙げられる。1つが、水産資源には不確実性があるということである。水産資源の世代交代は、卵の孵化、発育・成長、そして漁獲対象となり、それに加えて産卵するという循環であるが、産卵量、孵化率、生残の程度というもの、海洋環境に大きく変化する。そのため、水産資源の増減量を正確に予測することが極めて難しいと言える。更に、多くの水産資源は回遊し、一定の場所に生息せず常に移動しており、また水産資源は陸上の動物と異なり、魚群探知機や人工衛星などの技術を用いなければ観測することが不可能で、これらの技術を用いても正確な観測はいまだに困難である¹³³。

2点目の特性が、無主物性である。水産資源は、養殖を除くと、通常の場合誰の所有物でもないため、漁獲されることで初めて人の所有物となる。そのため水産資源の漁獲に制限がないオープンアクセスの場合、他人に水産資源を獲られる前に自分の所有物としてしまうことが利益を最大にする最適の手段となる。ところがこれは、経済学で「共有地の悲劇」といわれるような乱獲の状態であり、水産資源が持続可能でなくなってしまう危険がある。そこで、水産資源の獲得に一定の制限を設けるという管理が必要となるのである。

¹³² サステナビリティの科学的基礎に関する調査プロジェクト・前掲注（10）16-17頁。

¹³³ 農林水産省・前掲注（9）14頁。

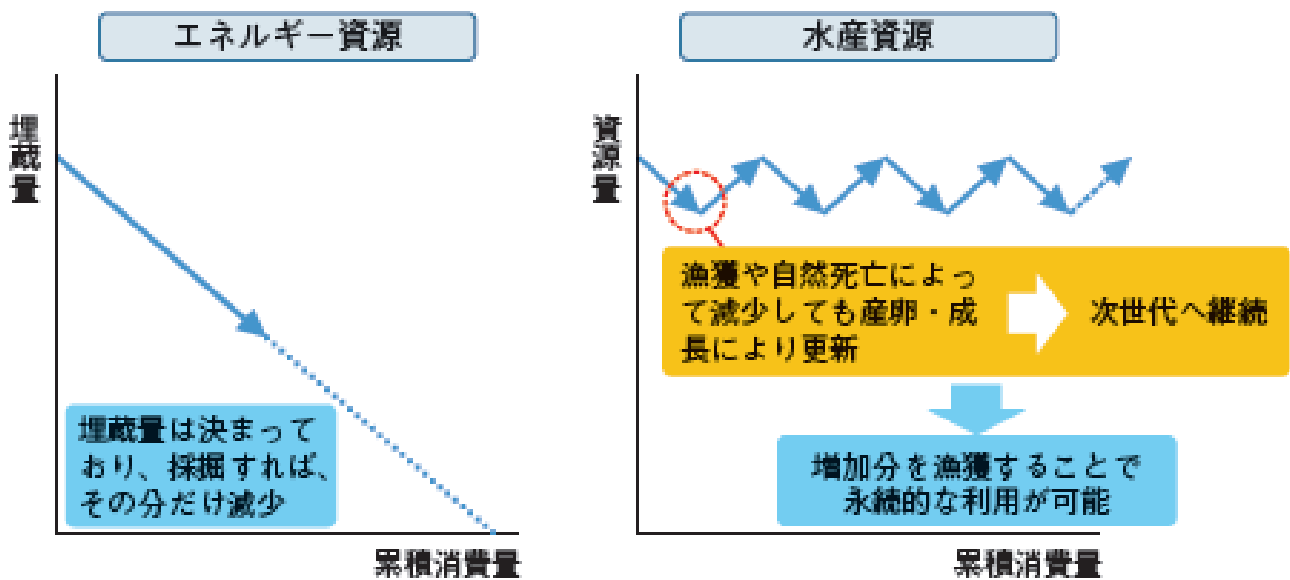


図 3-6 エネルギー資源と水産資源の特性の比較

出典：農林水産省『水産白書』平成 22 年度版、13 頁

2-2 国内での管理

現在日本では公的な資源管理と漁業者による自主的資源管理の 2 つが行われている。公的な資源管理手法として、①漁業権漁業、②許可漁業による資源管理、③漁獲可能量 (TAC) 制度及び漁獲努力可能量 (TAE) 制度の 3 つがある。①漁業権漁業では、沿岸の定着性の高い水産資源を対象とする漁業等について、都道府県知事が漁業協同組合等に漁業権を免許し、漁業権を免許された漁業協同組合が知事の認可を受けて定める漁業権行使規則には、技術的規制、投入量規制など当該地域の実情に即した資源管理措置が規定されている。②許可漁業について、主に移動範囲が広い魚種を対象として、農林水産大臣又は都道府県知事の許可制度により、投入量規制や技術的規制等が行われている。③TAC 制度について、漁獲量が多く、資源状況が悪く緊急に管理を行う必要があり、日本周辺水域で外国漁船による操業が行われているなどの観点から指定されたサンマ、マアジ、サバ類、マイワシ、スルメイカ、スケトウダラ、ズワイガニの 7 魚種について、年間の採捕量の上限を都道府県ごとに割り当てる産出量規制を行っている¹³⁴。TAC 制度の特徴として採捕数量という客観的な指標を用いており分かりやすい管理手法であること、対象資源を漁獲する漁業を対

¹³⁴ 水産庁「海洋生物資源の保存及び管理に関する基本計画」(2013 年)

http://www.jfa.maff.go.jp/j/suisin/pdf/140528basic_plan.pdf (最終閲覧日：2015 年 1 月 29 日)。

象とすることができること、漁獲可能量を毎年改定するので機動的な管理が可能であるということが指摘できる¹³⁵。

TAC 制度について更に見ると、国連海洋法条約第 61 条 1 項で、「沿岸国は、自国の EEZ における生物資源の漁獲可能量(allowable catch)を決定する」とされており、水産資源の管理を行うことを沿岸国に要請している。そこで日本は、国連海洋法条約の批准を受けて、海洋生物資源の保存及び管理に関する法律 (TAC 法) を制定し、TAC 制度を導入した。日本の漁業の特徴として、漁獲対象とする魚種が非常に多く、また漁業者や漁船が非常に多いということがある。そこで、日本は、TAC 制度の対象となる魚種を 7 魚種に限定し、そして TAC 制度の管理手法として非個別式割当方式¹³⁶、個別割当 (IQ) 方式そして譲渡性個別割当 (ITQ) 方式¹³⁷のうち、非個別式割当方式を中心としている。

日本の非個別割当方式は、「各種規制の下で漁業者の漁獲を認め」る方式であり、TAC を示したうえで、国や都道府県の計画に基づき、漁業種類や地域に応じてその量を分配し、更に漁業者間での自主的な管理を行い、海域や時期ごとで漁獲量を細分化している。そのため日本には漁法、魚種や海域ごとの漁業管理団体が存在している。漁獲量管理手法を既存の 3 区分ではなく、非個別割当方式をいわゆる「オリンピック方式」と、日本の非個別割当方式とに分けた、4 区分が主張されている¹³⁸。従って、個別割当を行わないのは 7 魚種の総漁獲量であって、それぞれの魚種の細かな漁獲量については公的な計画や、漁業者間の自主的な管理によって決められており、全く個別割当が行われていないわけではないということができる。

漁業者による自主的資源管理の全国展開について、水産資源利用者の当事者である漁業者間の合意に基づき導入、実践されるものであるため、取決めの遵守がされやすいことや、各地の特色に応じた管理措置が導入されやすいという観点から行われている。国及び都道府県ごとに「資源管理指針」を策定し、これに基づき関係漁業者が「資源管理計画」を策定する管理体制が 2011 年に新たに導入された。これらの公的な取組みと自主的な取組みは、資源を活用する漁業者の理解が不可欠であり、またこれらの管理体制の実効性担保のため

¹³⁵ また、TAC 制度に加えて TAE 制度により、資源状態が悪化している水産資源であるアカガレイ、イカナゴ、サメガレイ、サワラ、トラフグ、マガレイ、マコガレイ、ヤナギムシガレイ、ヤリイカの 9 魚種について、漁獲努力量の上限を定める投入量規制も行われている。

¹³⁶ 非個別割当方式とは、TAC を個々の漁業者等に割り当てることなく、各種規制の下で漁業者の漁獲を認め、漁獲量の合計が上限に達した時点で操業を停止させることによって管理を行う手法である。牧野光琢『日本漁業の制度分析 漁業管理と生態系保全』(恒星社厚生閣、2013 年) 146 頁。

¹³⁷ IQ 方式と ITQ 方式は、TAC 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しており、この割当量を譲渡できないものが IQ 方式で、譲渡できるものが ITQ 方式である。牧野・同上、146 頁。

¹³⁸ 水産庁「第 4 回資源管理のあり方検討会」資料 3 (2014 年) 3 頁、
<http://www.jfa.maff.go.jp/j/kanri/other/pdf/4data3.pdf> (最終閲覧日: 2015 年 1 月 29 日)。

に法令違反の強制的な取締りや、漁業者による相互監視が行われている。

2-3 地域的管理

水産資源には、移動範囲が広い魚種が多く存在する。これらの水産資源に関して、日本の EEZ を越えた、より広範囲での資源管理の取組みが不可欠である。例えばカツオやマグロ等の高度回遊性魚類や、昨今資源が危機的状態にあるといわれているウナギなどの水産資源は、日本やアジアの近海だけでなく、太平洋に広範囲に生息している。また日本近海をみても、多くの水産資源が日本の領海、EEZ だけでなく、公海や様々なアジアの国々の領海、EEZ に生息している。この水産資源の特性から、水産資源の管理及び漁業管理は日本だけでなく、一国の EEZ を越えた地域的な取組みや地球規模での取組みが必要である。以下では日本と韓国及び中国との地域的な漁業管理について検討を行う。

(1) 日韓での管理

1999 年に発効した日韓漁業協定では、許可制による日韓の EEZ での相互入漁取決め及び暫定水域の設定が定められている¹³⁹。相互入漁について、協定により設置された両国の代表からなる日韓漁業共同委員会の協議に基づき、海洋生物資源、自国の漁獲能力、相互入会の状況等を考慮して決められることになっている（同協定第 3 条及び第 12 条）。日韓漁業共同委員会は毎年開かれ、相互入会の細かなルール作りや、暫定水域の問題について協議している。日韓漁業共同委員会の相互入会の協議について、両国の相手国の EEZ への入漁（許可隻数、漁獲割当数）の漁業種類ごとの合計は同数となるように協議が行われている¹⁴⁰。

そして日韓漁業協定第 9 条において、その 1 項で日本海側、2 項で東シナ海側の暫定水域が設定されており、同協定附属書で暫定水域の取扱いが定められている。同協定附属書 I-2,3 では暫定水域についてのルールが定められており、この水域では両国とも自国の法律を適用しないこと、日韓漁業共同委員会の協議の結果による勧告を尊重し、水産資源の管理のために必要な措置をとることを両国が協力することを定めている。また一方の国が他方の国の国民若しくは漁船が資源管理措置に違反していることを発見した場合には、他方の国へ通報し、その国に取締りを要請することができるが、発見国が自ら他方の国の国民若しくは漁船を取締ることができない。協定に基づく委員会の協議や取締り体制など、両国の協力なくしては有効な資源管理が行うことができない内容となっている。

このように協定及び委員会の協議で、資源管理のルール作りがされているのだが、この

¹³⁹ 「漁業に関する日本国と大韓民国との間の協定」

<http://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/treaty/pdfs/A-H11-1039.pdf>（最終閲覧日：2015 年 1 月 29 日）。

¹⁴⁰ 水産庁「『第 15 回日韓漁業共同委員会』の結果について」（2013 年）

<http://www.jfa.maff.go.jp/j/press/kokusai/130624.html>（最終閲覧日：2015 年 1 月 29 日）。

ルールが十分に機能していない。日本海の暫定水域は、韓国漁船が設置した底刺網及び籠により漁場が独占されており、更に暫定水域を越え日本の EEZ 内への密猟も報告されている¹⁴¹。更に資源状況についても悪化しており、特にベニズワイガニ・ズワイガニの資源状況が悪化している¹⁴²。このような資源管理上の問題があるにもかかわらず、日韓漁業協定では暫定水域内での相手国の国民及び漁船を取締ることができないため、日本が取締ることができるのは、暫定水域を越えた漁船及び韓国籍以外の漁船のみである¹⁴³。暫定水域外の日本の EEZ での密猟漁具押収や漁船の拿捕は多く行われているが¹⁴⁴、暫定水域内では、日本が実効性のある取締りを行うことができない状態にある。またこの政府間での協議に加えて、民間での協議による操業秩序維持も行われている。日本側の大日本水産会と全漁連と、韓国側の韓国水産業協同組合中央会が代表となり、2003 年に民間協定が締結された。しかし、この協定に基づいて規制が実行されているのはズワイガニのみであり、またこの規制に関しても守られていないと日本側が抗議している¹⁴⁵。

中間水域及び暫定水域の設定と違法操業の問題の背景として、竹島の帰属や境界画定をめぐる日韓の対立がある。協定では、領土の帰属や境界画定の問題を切り離し、漁業に関してのみ規定する取決めとされている。しかし領土問題と境界画定問題が日韓の間での大きな関心事項であるため、このことをきっかけとして漁業に関しての問題が起こっている。領土をめぐる問題が長引き、両国の関係が良好ではないとしても、それをその後の努力で修復することができるかもしれない。しかし水産資源を含む生態系は、一度壊されてしまうと、それを修復することが非常に困難であるか、不可能なことである。

(2) 日中・日台での管理

中国と台湾の漁業関係についてまず見てみると、台湾は 1998 年に、「領海及び接続水域法」、「排他的経済水域及び大陸棚法」を公布した。これらの法の対象となったのは、台湾本島とその付属諸島であり、中国大陸は含まれていない。一方中国は、1992 年に、「領海法及び接続水域法」を公布し、中国大陸とその沿海島嶼、台湾とその尖閣諸島を含むそれらの付属諸島等を中国の領土とした。1996 年、国連海洋法条約を中国が批准した際に、領海・

¹⁴¹ 水産庁「日本海の暫定水域における韓国漁船の重点取締りの結果について」2013 年 <http://www.jfa.maff.go.jp/sakaiminato/press/kantoku/pdf/130628-01.pdf> (最終閲覧日：2015 年 1 月 29 日)。

¹⁴² 同上。

¹⁴³ 例えば、日本の EEZ の主権を犯したということで、日本海側の日韓暫定水域内で中国のいか釣り漁船を 2012 年 11 月 18 日に拿捕した。
<http://www.jfa.maff.go.jp/sakaiminato/press/kantoku/121120.html> (最終閲覧日：2015 年 1 月 29 日)。

¹⁴⁴ 水産庁・前掲注 (141)。

¹⁴⁵ 片岡千賀之・西田明梨「日中韓漁業関係史Ⅱ」『長崎大学水産学部研究報告』88 巻 (2007 年) 148 頁。

EEZ の範囲を示したが、これには台湾については触れられていない。そして現在に至るまで、台湾と中国の間で漁業協定は結ばれておらず、また台湾については、国として国交が断絶された状態にあるので、日本とも韓国とも政府間での協定は結ばれていない¹⁴⁶。

そこで、日本と台湾は民間での漁業に関する取決めが行われている。2013年に発効した日台民間漁業取決めでは、この取決めに基づいて日台漁業委員会を開催し、操業ルール等についての決定をすることや、また特別協力水域を設定することが決められた¹⁴⁷。この取決めは民間同士の取決めであるが、日台漁業委員会は、民間関係者に加えて、日本側から水産庁、外務省や海上保安庁等、沖縄県や宮崎県等の漁業関係者が出席し、台湾側から漁業署、外交部、海岸巡防署等が出席しており¹⁴⁸、非公式な民間の取決めに基づく委員会であるが、政府間での意見の交換を行う場の提供となっている。

日本と中国との関係について見てみると、日中間では1950年代から民間での漁業協定が結ばれており、それが断続的に1970年代まで続いてきた。1974年に、政府間での漁業協議が始まり、民間での取組みから政府間での取組みへの変化が始まり、1975年に政府間での漁業協定が結ばれた¹⁴⁹。この協定は改定を経て断続的に結ばれた。日本と中国が国連海洋法条約を批准した以後、新たな海洋法秩序に対応し、資源状況を改善すべく、1999年、新たに日中漁業協定が発効した。

この協定では、暫定措置水域と中間水域が設定された。暫定水域では、両国は自国漁船の取締りを行うことができるが、他国の漁船が違法操業をしている場合は、注意喚起するとともに相手国に通報することができるに限られる。中間水域では、相手国の許可無く操業ができるようにした。なお中間水域は、一部が日韓漁業協定の暫定水域、中韓の過渡水域（詳しくは後述する）及び日中韓3国のEEZと重複している。これらの水域の設定に加え、相互入漁がとられた。日中のそれぞれの漁獲割当量はほぼ等量であるが、日本漁船の中国での漁獲実績は異常に低く、形式的には対等な相互入漁であるが、実際には大きな格差があると指摘されている¹⁵⁰。

(3) 中韓間での管理

また、中国と韓国との間でも漁業協定が締結されている。1992年に中国と韓国の国交が

¹⁴⁶ 同上、145頁。

¹⁴⁷ 公益財団法人交流協会「公益財団法人交流協会と亜東関係協会との間の漁業秩序の構築に関する取決め」（2013年）

[http://www.koryu.or.jp/taipei/ez3_contents.nsf/04/9B1FF4136002E58149257B4A0026702D/\\$FILE/20130410torikime.pdf](http://www.koryu.or.jp/taipei/ez3_contents.nsf/04/9B1FF4136002E58149257B4A0026702D/$FILE/20130410torikime.pdf)（最終閲覧日：2015年1月29日）。

¹⁴⁸ 公益財団法人交流協会「日台漁業委員会第2回会合の結果について」（2013年）

http://www.koryu.or.jp/taipei/ez3_contents.nsf/all/1A47ACA69D00836749257C4D0035B541?OpenDocument（最終閲覧日：2015年1月29日）。

¹⁴⁹ ただし、この協定は尖閣諸島の領土問題や大陸棚の問題を棚上げにしたものであった。

¹⁵⁰ 片岡・西田・前掲注（145）150-151頁。

回復し、民間及び政府間での漁業協議が行われてきた。中韓漁業協定は 2000 年に署名され 2001 年に発効した。この協定で、両国の中間に暫定水域を設定し、更にその両側に過渡水域が設定された¹⁵¹。この中韓の暫定水域の一部が、日中中間水域の一部と重複している。また、中韓間でも相互入漁制度がとられている。中韓間でも、協力して漁業管理を行うとしており、また、日中や日韓の暫定水域や中間水域との重複があり、中韓間での漁業管理も日本との関わり合いが不可欠であるが、現状は日本の関与は特に行われていない。

(4) 日露での管理

日本とロシアの漁業協定は 1977 年の日ソ漁業暫定協定に始まり、1984 年に日ソ地先沖合漁業協定が制定され、現在もこの制度が活用されている。日露間ではこの協定に基づき日ロ漁業委員会が置かれ、入漁制度について、漁獲量の合意がなされている。また日露間では、韓国や中国と異なり、海洋の境界画定については問題を抱えておらず、また暫定水域や中間水域を設定しておらず、またロシア船籍の漁船の拿捕がここ数年間ないこと（表 3-2）から、漁業に関しては問題が発生していないといえる。そこで、本提言では、日露間の水産資源・漁業に関しては考察の対象としないこととする。

表 3-2 水産庁による外国漁船の拿捕件数の推移

	韓国	中国	ロシア	台湾	その他	合計
平成 26 年	7	5	0	2	0	14
平成 25 年	9	6	0	4	0	19
平成 24 年	5	2	0	4	0	11
平成 23 年	11	0	0	1	0	12
平成 22 年	13	1	0	5	0	19
平成 21 年	12	3	0	2	0	17
平成 20 年	18	2	0	0	0	20
平成 19 年	11	1	0	1	0	13
平成 18 年	8	1	0	1	0	10
平成 17 年	9	2	0	5	0	16

出典：水産庁報道発表資料

¹⁵¹ 過渡水域は、2005 年に両国の EEZ に吸収された。



図 3-7 日中韓台の漁業協定及び取決め

出典：外務省「漁業に関する日本国と大韓民国との間の協定」、外務省「漁業に関する日本国と中華人民共和国との協定」及び公益財団法人交流協会「公益財団法人交流協会と亜東関係協会との間の漁業秩序の構築に関する取決め」より筆者作成

第 3 節 提言

3-1 問題の整理

水産資源・漁業に関する問題には、TAC 制度の管理手法に関する日本国内での管理体制の問題と、韓国と中国との国を超えた管理のあり方にそれぞれの観点から提言を行う。

またこれらの問題に加えて、日本国内での管理体制の問題の 1 つとして、昨今メディアでも頻繁に話題に上がった、サンゴの密漁船の取締りのあり方について、国際法の観点からとり得る取締りについて検討を加える。

3-2 提言①国内の漁業管理

現在の TAC 制度による多面的な機能の発揮。

日本国内での資源管理のあり方を見てみると、現在その管理制度のあり方について様々な議論が行われている。水産庁は 2008 年と 2014 年に資源管理についての懇談会・検討会を行った。懇談会・検討会の主な内容は TAC 制度や IQ 方式・ITQ 方式の是非についての議論が行われた。この TAC 制度や IQ 方式・ITQ 方式の議論は、資源管理そのものだけで

なく、加工流通業を含めた水産業の経営の点など、様々な観点から議論が行われている。ここでは海洋の総合的管理という観点から、日本の資源管理制度のあり方について提言を行う。

日本の水産資源・漁業の特徴の 1 つとして、漁業対象魚種と漁業種類が多様で、漁業者や漁船の数が各国に比べ格段に多いということがある。このような多様性のために様々な海域の環境・国境の監視や、海難救助が広く行うことができると言える。こうした漁業の多面的機能が発揮できる水産資源の活用体制と漁業のあり方を維持していくことが、日本の海洋の総合的管理をする上で重要なことである。

そこで、多面的機能の発揮のためには、広い海域で漁業が行われ、多くの沿岸部分に漁港が存在することが重要である。現在日本は、離島を含め広く漁港が存在している(図 3-8)。広い漁業範囲と、多くの漁港が存在するためには、漁業者間の過度な競争を避け、複数の漁業者が協調的に漁業活動を行うことが必要である。そのためには、現在日本が採っている TAC 制度の個別割当を行わない方式を今後も採っていくべきである。

しかし、IQ・ITQ 方式により、経営の合理化や規模の経済が働くということにより、漁獲量の上昇や、経営の安定化に寄与すると言える。例えば、ノルウェーは、漁船ごとに漁獲量を割当てており、また減船時に限って割当量の譲渡を認めている。これにより、漁業従事者と漁船の数が大きく減った一方で、漁獲量と漁獲高は一定水準を保っており、漁船は大型化し各漁業者の経営規模が拡大し、中小漁業者が大きく減少した¹⁵²。漁業の大規模化と経営の合理化により、ノルウェーでは漁業者に対する政府からの所得保障は行われていない¹⁵³。ノルウェーがこのような漁業の大規模化が可能であったのは、ノルウェーの漁業のあり方が背景にある。ノルウェーは 7 魚種が漁獲量の 8 割を占めており、対照的に日本は 18 魚種が漁獲量の 8 割を占めており、ノルウェーは日本に比して漁業の対象となる魚種が少ないと言える¹⁵⁴。そのため、漁船を大型化し、少ない魚種を大規模に獲ることが可能になったのである。

ノルウェーのような、割当て方式による漁業の大型化が可能であるのは、ノルウェー周辺の海域が有する水産資源の状況に依る部分が多い。そのため、ノルウェーのような少ない魚種を対象とした漁業を日本が営んでいるのであれば、割当て方式により大規模漁業者主体の漁業により、経営の合理化を図り漁獲量と漁獲高の向上を目指すことが可能であると言える。しかし、日本の漁業は様々な魚種を対象としており、また日本は様々な魚を調理する食文化を育んできた。

¹⁵² 水産庁「第 3 回資源管理のあり方検討会」資料(2014 年)

<http://www.jfa.maff.go.jp/j/kanri/other/pdf/2data3-1.pdf>(最終閲覧日:2015 年 1 月 29 日)。

¹⁵³ ノルウェー大使館 web サイト

http://www.no.emb-japan.go.jp/Japanese/Nikokukan/nikokukan_files/norweinyogyo u.pdf (最終閲覧日:2015 年 1 月 29 日)。

¹⁵⁴ 水産庁・前掲注(152)。

ただし、多面的な機能の発揮を主張する際に、漁業の多面的な機能をもう一度捉え直さなければならない。2004年の答申¹⁵⁵では水産業及び漁村の有する多面的な機能の中でも、プラスの効果のみに着目しているが、水産業及び漁業活動により、外部への負の影響が出ることが考えられる。つまり、水産業及び漁業により外部不経済が発生することが考えられる。適切な資源管理が行われなければ多面的な機能どころか、外部不経済が発生する可能性がある。そのため、管理制度を適切に行うことにより多面的な機能が発揮されると同時に、外部不経済の発生を抑制し多面的な機能に貢献するという循環が起こる。

そして、非割り当て方式と、IQ方式及びITQ方式はどちらも一長一短であり、どのような価値観に基づいて水産業のあり方を求めているかによって、どの方式をとるべきかということとは変化するものである¹⁵⁶。本提言では、海洋の総合的管理という点から、水産業による多面的な機能を重視すべきであるという価値観に基づいていたが、国際的な水産業の競争に勝ち、水産業の産業効率を重視しすべきであるといった価値観に基づくのであれば、IQ方式及びITQ方式の導入を進めることに転換するということを考えるべきである。

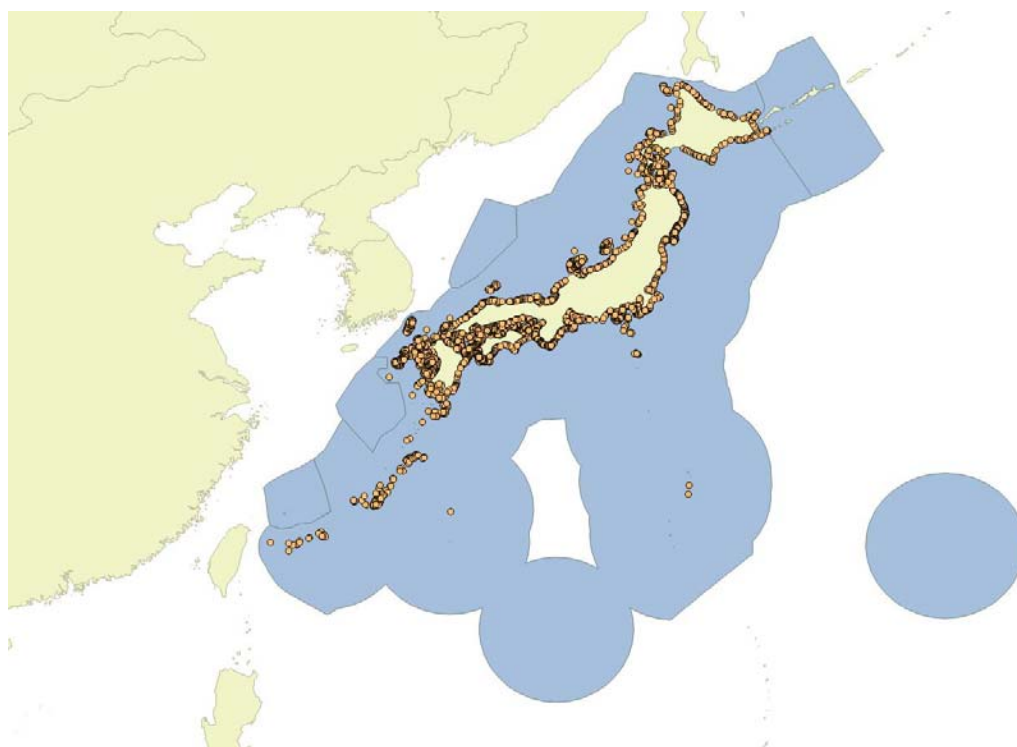


図 3-8 漁港の位置
(●が漁港の位置を表す)

¹⁵⁵ 日本学術会議・前掲注(126)。

¹⁵⁶ 牧野・前掲注(136) 148-149頁。

3-3 提言②国際的・地域的管理

地域的な漁業に関する非公式協議の開始。

(1) 問題の整理

日本海における日本と韓国の漁業に関する問題は、日韓漁業協定に基づき設定された日韓暫定水域において、旗国主義がとられており、日本の EEZ 内における韓国の違法操業を取締れないことが問題の 1 つであり、またどのような漁法が違法な操業か、日韓双方の漁法についての認識の異なりが問題となっている。これと同様の問題が日中と中韓の間でも起こっている。日中韓の隣接した海域において、各国がそれぞれ二国間での漁業協定を結んでおり、それぞれの国がそれぞれの国で資源管理体制を築いている。しかし、暫定水域や中間水域、相互入漁が行われる海域といった、複数の国が共同で利用する海域については水産資源という特性から、広く連携して管理することが望ましい資源であるため、3 か国が共同して資源管理を行わなければ、適切な資源の管理をすることが困難である。また暫定水域においては、他国の取締りを受けることがないため、漁業の勢力が強い国ほどより独占をすることができる形となっている。そのため、相手国との同意が取られていない操業がなされ、トラブルが生じることがある¹⁵⁷。

また方が一、竹島及び尖閣諸島の帰属や境界未画定の問題が解消し、EEZ の管轄海域が決まり、相互入漁海域や法令執行をすることができない海域がなくなったとしても、3 国が連携して水産資源の管理をしていかなければならない。水産資源は各国の管轄海域を越えて生息範囲が分布しているという特性があるため、日本の資源管理を行うためには、日本の EEZ を越えて資源管理の視野を広げなければならない。そのため、領土の帰属と境界未画定の問題があろうがなかろうが、日中韓が連携して水産資源の管理を行わなければならない。日韓、日中そして中韓のそれぞれの国による漁業に関する協定が結ばれ、それに基づく 2 国間でのルール作りは既に行われている。

2015 年 1 月に行われた、日韓漁業共同委員会において、日本の EEZ における韓国はえ縄漁船の許可隻数を今後 5 年（2019 年末まで）で 2 割（40 隻）削減することとした。これは、韓国漁船による日本の EEZ における違法操業に対処するための策として出されたが、許可隻数を減らすことで違法操業の数は減るが、根本的な解決とはならない。また、相互入漁を採っているため、韓国側の漁獲量と日本側の漁獲量は同量を獲っているため、韓国漁船の許可隻数の数が減ることにより漁獲量が減少すれば、日本側の漁獲量も減少し、日本の漁業にも影響を与えることも考えられる。2015 年に行われた日韓漁業共同委員会でも、日本のまき網漁船の許可隻数を今後 5 年（2019 年末まで）で 30 隻（6 ヶ統）削減すること

¹⁵⁷ 例えば、日韓でのかごと刺網の TAC がトラブルを理由に消滅している。

が決められた¹⁵⁸。

(2) 非公式な協議の開始

これらの状況を踏まえて、この複数の国が共同で利用する海域について、日中韓 3 国での管理体制を導入することが望ましい。しかし、日本と中国・韓国とは、それぞれ領土と境界画定に関する問題を抱えている。また、中国は台湾の国としての地位についても問題を有しているため、東シナ海・日本海の公式な漁業管理体制の導入のための歩み寄りが進み難いといえる。

そこで以上のことに鑑み、政府間の公式な協議会でない形で、漁業を行う事業者間の管理についての協議を行い、その体制の基盤作りを水産庁が行うべきである。2015 年に行われた日韓漁業共同委員会でも、日韓両国が中国の違法な操業に対する懸念を示し、中国政府に対して違法操業の取締りの強化を要求していくこととした。日韓両国が、中国の適切な漁業のあり方を望んでおり、非公式協議が行われている事例を見てみると、例えば、ウナギの資源管理について、現在非公式な協議体制が築かれており、この協議体制を基に危機に瀕しているウナギの保護を図ろうとしている。日本、中国、韓国及び台湾が参加し、ウナギの国際的資源保護・管理についての非公式協議会が行われた¹⁵⁹。非公式であるのは、参加メンバーに台湾を含んでおり、中国政府への配慮から、国家間の公式協議が行い難いということと、日中・日韓・中韓のそれぞれの国家間で結ばれた二国間協定で定められている暫定水域を含んでいるため、また境界画定の問題を含んでいるため、公式の協議として開くことができなかつたと考えられる。

日中韓が共同で利用する海域についての協議会についても、このウナギの非公式協議会と同じく、非公式な形で協議会を開くことが現実的である。日本は韓国及び中国と様々な対立状態にあり、この対立を解消するために対話を築くことから取組みを始めようとしている。しかし、全面的な対話の開始や交流の開始は難しいと言えるが、この全面的な対話の開始を始めるまでに、日本の周辺海域の水産資源の状況が悪化しないとは言い切れない。そのため、水産資源・漁業に関する個別の協議体制を早急に築くことが必要である。

このように非公式協議が開かれた前例があるため、これを基にして、より広く海域と魚種をカバーできる協議体制を築いていくことが可能である。そこで、魚種ごとと、漁業海域ごとに各国の漁業関係者を各国がリストアップし、協議会の開催を始めることに着手することから、実効性のある管理体制の確立に進みだすことができる。

¹⁵⁸ 水産庁 web サイト『第 16 回日韓漁業共同委員会第 5 回小委員会』及び『第 16 回日韓漁業共同委員会』の結果について」<http://www.jfa.maff.go.jp/j/press/kokusai/150112.html> (最終閲覧日：2015 年 1 月 29 日)。

¹⁵⁹ 水産庁 web サイト「うなぎに関する情報」<http://www.jfa.maff.go.jp/j/saibai/unagi.html> (最終閲覧日：2015 年 1 月 29 日)。

3-4 提言③EEZにおける実効性のある法令執行

定着性種族の法整備。

国連海洋法条約第 73 条 1 項で、沿岸国は EEZ 内における生物資源管理のための主権的権利を行使するにあたり、国連海洋法条約に従って制定する法令の遵守の確保のための必要な措置（乗船、検査、拿捕及び司法上の手続き）をとることができる。しかし、同条 2 項では、拿捕された船舶及びその乗組員は、合理的な保証金の支払い又は合理的な他の保証の提供の後に速やかに釈放される。そのため、EEZ 内における、違法な外国人の漁業活動については、担保金を支払えば拿捕されたとしても釈放されるため、違法操業の抑止力が弱いといえる。そのため、担保金を違法な操業を抑止できる程度に引き上げることや、違法な操業を行っている外国人が籍を置く国に対し、当該国の国民の操業の規制を要請することが必要である。

2014 年 12 月 7 日に改正される外国人漁業の規制に関する法律と EEZ における漁業等に関する主権的権利の行使等に関する法律（漁業主権法）は、領海内での違法操業と EEZ 内での無許可操業に対する罰金の上限の引き上げを行い、また水産庁はこの法改正に合わせて担保金の上限金額を引き上げた。

2014 年に急増した、サンゴの密猟取締りに関しては、更に強い取締りが国際法上可能である。EEZ における漁業等に関する主権的権利の行使等に関する法律（EEZ 漁業法）第 14 条 1 項で、「第三条から前条までの規定は、大陸棚であって排他的経済水域でない区域の定着性種族に係る漁業、水産動植物の採捕及び探査について準用する」とされている。ところが、国連海洋法条約では、EEZ に生息する生物と、大陸棚の定着性の種族に関しては、沿岸国がとり得る手段が異なっており、EEZ に生息する生物については、同条約第 73 条 1 項及び 2 項の規定が適用されるが、大陸棚の定着性の種族については、この規定は適用されない。そのため、サンゴといった大陸棚の定着性の種族については、担保金等の支払いに応じて釈放しなければならないというわけではないため、より実効性のある取締り体制を確立することが、国際法上可能である。つまり定着性種族については、現状の漁業主権法や EEZ 漁業法の対象とせず、別の取締り法を設定し、より強い取締りを行うことが制度上可能である。この際、どのような魚種が定着性種族であり、またどのような漁法を行ったり漁具を所持していたりするという観点から、定着性種族を対象とした漁業を行っているかを明確に判断できるような制度作りを同時に進めていかなければならない。この国際法上可能な取締りを国内法に適用して、より実効性のある国内法規を構築することにより、日本の管轄水域内の資源の管理を、より強固に進め、貴重な資源を保護していくことができる。

第4章 海底鉱物資源

はじめに

近年、日本周辺海域でメタンハイドレートのようなエネルギー資源や、海底熱水鉱床やコバルトリッチクラストをはじめとする鉱物資源の存在が新たに確認されるようになり、これら海底鉱物資源の開発が改めて注目されている。エネルギー資源・鉱物資源の需要量の大部分を海外からの輸入に依存している日本にとって、他国の状況に影響を受けない自国の管轄海域内での資源開発が行えることの意味は、資源安全保障の観点からも極めて大きい。資源開発の観点からも、海洋は可能性を秘めた「新たなフロンティア」として、期待を集めている。

その一方で、新たに注目されるようになった海底鉱物資源は、石油・天然ガス資源などと異なり、その探査・開発のための技術が未確立な部分も多く、また未知の部分も多い海洋生態系への影響に配慮しながら開発を進める必要があるなど、商業的な開発を実現するためには乗り越えなければならない課題がある。こうした課題に対し、民間企業を主体とした取組みには技術開発に要する費用や開発リスクの観点から限界があるため、国が主導する取組みが進められつつある。

本章では日本が海底鉱物資源の探査・開発を進める上での課題を調査し、課題を解決するための政策提言を行う。以下、第1節ではまず、日本周辺海域に賦存する海底鉱物資源の特徴と、その開発に向けた現状の政府の取組みについて整理する。続く第2節では、日本の海底鉱物資源開発に向けた主要な課題のうち、特に領海、EEZ、大陸棚の総合的管理にとって重要であるものを取上げ、そこでの政策課題を明らかにする。最後に第3節では、第2節で明らかとなった政策課題について、その解決のための政策提言を行う。

第1節 海底鉱物資源

1-1 日本近海 of 海底鉱物資源

従来、海洋資源としては石油・天然ガスが注目されてきたが、最近になって新たに注目を集めているのは、海底熱水鉱床やメタンハイドレート、コバルトリッチクラスト、レアアース泥、マンガン団塊といった資源を豊富に含む海底鉱物であり、日本の領海及びEEZにも、これらの海底鉱物資源・エネルギー資源が賦存¹⁶⁰していることが確認されている（図4-1を参照）。現在、(1) 海底熱水鉱床 (2) メタンハイドレート (3) コバルトリッチクラスト (4) レアアース泥 (5) 石油・天然ガスなどが日本近海において確認されている。次に、各資源の特徴等について概説する。

¹⁶⁰ 存在する資源量を理論的に算出した値で、利活用のための制約条件を考慮しない値を賦存量という。玉木賢策「海底資源開発で世界をリードしよう」海洋政策研究財団ニューズレター第150号(2006年11月5日) https://www.sof.or.jp/jp/news/101-150/150_1.php (最終閲覧日：2015年1月29日)。

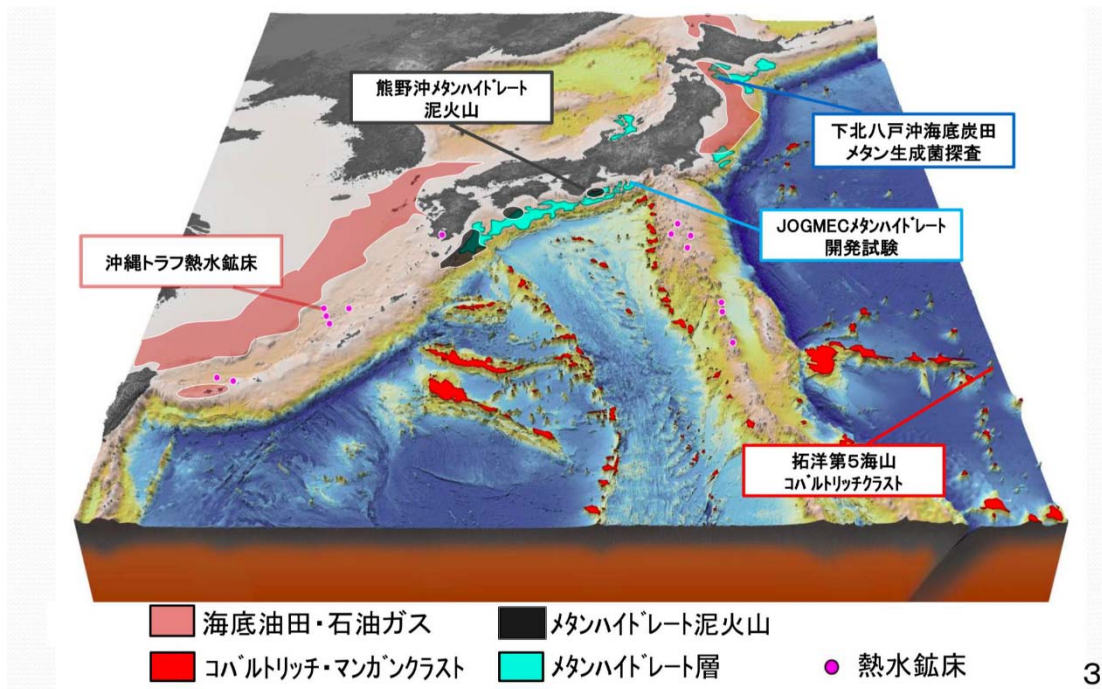


図 4-1 日本周辺に賦存する海底鉱物資源

出典：浦辺徹郎「海底鉱物資源開発の現状と政策課題」

第 4 回日本海洋政策学会（2013 年）

(1) 海底熱水鉱床

海底熱水鉱床は、「地下深部に浸透した海水がマグマ等の熱により熱せられ、地殻に含まれている有用元素を抽出しながら海底に噴出し、それが冷却される過程で、熱水中の銅、鉛、亜鉛、金、銀等の有用金属が沈殿」¹⁶¹したものである。海底熱水鉱床は銅、鉛、亜鉛などのベースメタルに富み、金、銀などの貴金属や、ガリウム、ゲルマニウム、セレンなどのレアメタル¹⁶²などを多く含有する資源である¹⁶³。銅は電線など、鉛はクリスタルガラ

¹⁶¹ 経済産業省「海洋エネルギー・鉱物資源開発計画」（2013 年）20 頁、http://www.meti.go.jp/committee/sougouenergy/shigen_nenryo/pdf/report01_01_00.pdf（最終閲覧日：2015 年 1 月 29 日）。

¹⁶² レアメタルとは、経済産業省鉱業審議会レアメタル総合対策特別小委員会において、「地球上の存在量が稀であるか、技術的・経済的な理由で抽出困難な金属のうち、現在工業用需要があり今後も需要があるものと、今後の技術革新に伴い新たな工業用需要が予測されるもの」と定義されている。他方で、レアアースは元素の周期律表の 17 元素のことを指しており、レアメタルの中では一元素として扱われている。経済産業省「レアメタル確保戦略」（2009 年、経済産業省）1-5 頁。

¹⁶³ 中村謙太郎「海底熱水鉱床 その実態と探査の最前線」『化学と工業』67 巻 5 号（2014 年）406 頁。

スなど、亜鉛はアルカリ電池など、レアメタルはハイテク産業の素材などにそれぞれ用いられている¹⁶⁴。日本周辺海域には沖縄トラフと伊豆・小笠原海域にその賦存が確認されている。沖縄海域の伊是名海穴におけるボーリング調査によると、予想資源量は最大 340 万トンと算定された¹⁶⁵。伊是名海穴だけでなく、他にも海底熱水鉱床の鉱徴が 20 数か所程度確認されており、現在総概略資源量は 5000 万トン程度と推定されている¹⁶⁶。

海底熱水鉱床は価値の高い貴金属が含まれている他、ベースメタルとしての重要性が指摘されている銅の供給源として注目されている。この点については、銅の価格高騰による供給不足への対策として、海底鉱物資源開発が有意であると指摘する見解がある¹⁶⁷。

(2) メタンハイドレート

メタンハイドレートとは「低温高圧の条件下で、水分子にメタン分子（天然ガス）が取込まれ、氷状になっている物質」¹⁶⁸である。日本は 2 度の石油危機の教訓として、発電用燃料の石油依存を減らすことを進めてきており、東日本大震災後は天然ガスが発電用燃料の大きな割合を占めるようになってきている¹⁶⁹。天然ガスの主成分であるメタンを含むメタンハイドレートは、天然ガスの供給源として開発が期待されている。

日本周辺海域には幅広く賦存が確認されており（図 4-2 を参照）、電力の供給不足が懸念される昨今、メタンハイドレートの自国開発が成功することの意義は極めて大きい。独立行政法人石油天然ガス・金属鉱物資源機構（以下、「JOGMEC」と言う）が行った東部南海トラフの調査によると、東部南海トラフには約 1.1 兆平方メートルの原始資源量¹⁷⁰が存在すると算出されている¹⁷¹。

¹⁶⁴ 経済産業省はレアメタル確保戦略を決定して、レアメタルの安定供給確保に努めている。

¹⁶⁵ 岡本信行「海洋鉱物資源開発における JOGMEC の取り組み（現状と課題）」『鉱山』732 号（2014 年）19 頁。

¹⁶⁶ 岡本信行「日本周辺海域に分布する海底熱水鉱床の開発に向けた取り組み状況」『エネルギー・資源』5 巻 33 号（2012 年）276 頁。

¹⁶⁷ 山崎哲生「銅が危ない！-深海底鉱物資源開発の必要性と可能性-」『KANRIN 日本船舶海洋工学会誌』6 号（2006 年）66 頁。

¹⁶⁸ 経済産業省「海洋エネルギー・鉱物資源開発計画」（2013 年）5 頁、http://www.meti.go.jp/committee/sougouenergy/shigen_nenryo/pdf/report01_01_00.pdf（最終閲覧日：2015 年 1 月 29 日）。

¹⁶⁹ 独立行政法人石油天然ガス・金属鉱物資源機構「特集 LNG からメタンハイドレートまで 天然ガス最新事情」『JOGMEC NEWS』25 号（2011 年）5 頁。

¹⁷⁰ 原始資源量とは「そこに存在する資源の総量」を言い、原始資源量に回収率を掛け合わせると、実際に生産できる総量である（可採埋蔵量が算出される。約 1.1 兆平方メートルの原始資源量は日本の LNG 輸入量（2011 年）の約 11 年分に相当する。独立行政法人石油天然ガス・金属鉱物資源機構「特集 海洋資源は日本を資源大国に変えられるか!？」『JOGMEC NEWS』28 号（2012 年）6 頁を参照。

¹⁷¹ 同上、6 頁。

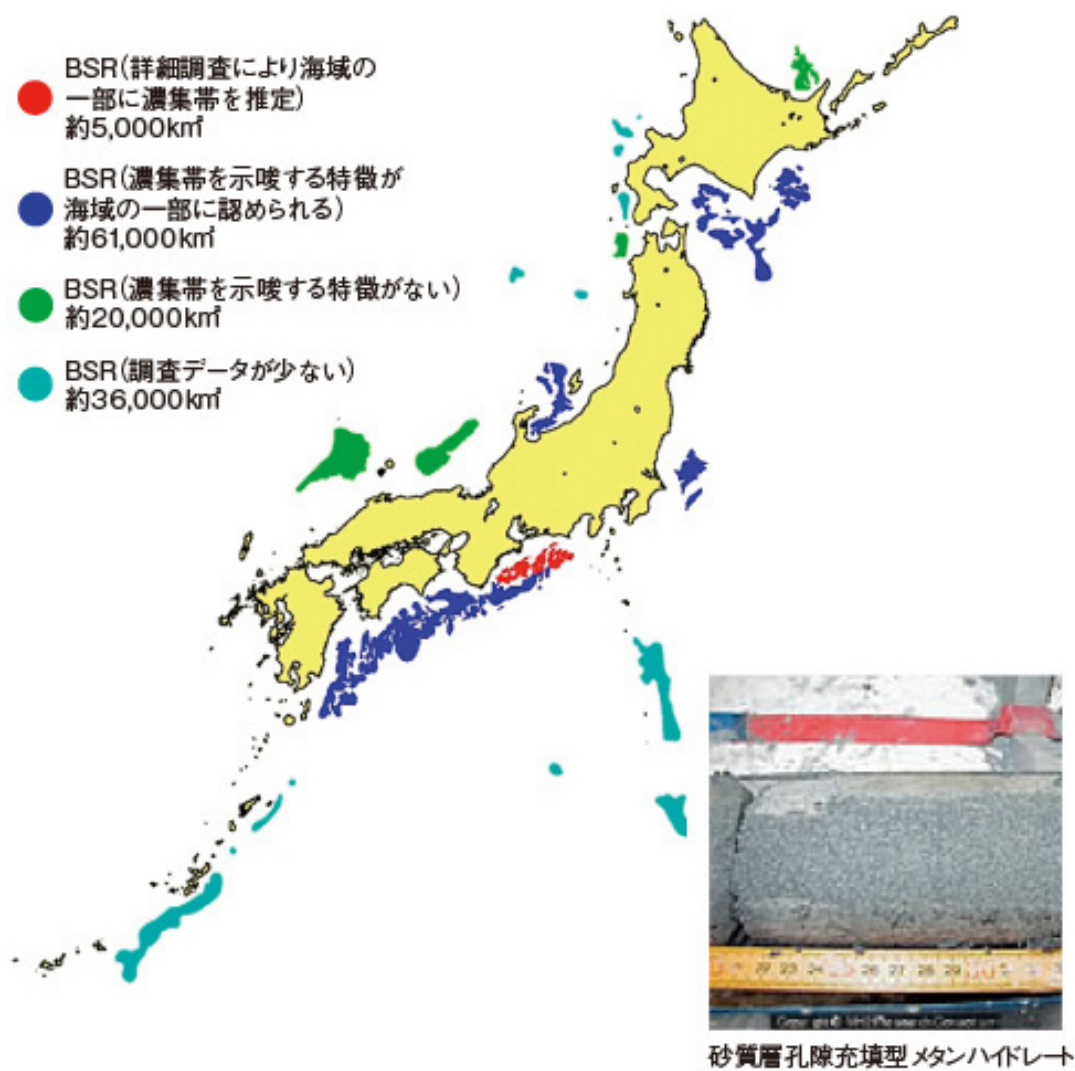


図 4-2 日本周辺海域のメタンハイドレート分布図
出典：独立行政法人石油天然ガス・金属鉱物資源機構 web サイト

(3) コバルトリッチクラスト

コバルトリッチクラストは、「海山の斜面や岩盤の頂上の岩盤を、白金、コバルト、モリブデン、マンガン、それからわずかに希土類（レアアース）などを含む物質が皮殻状に覆っている」¹⁷²のものである。マンガン団塊と類似する鉄・マンガンを主成分とする酸化物で、含有するコバルトがマンガン団塊に比して 3 倍程度高いのが特徴である¹⁷³。このコバルトの含有率の高さが名前の由来となっている。また、コバルトだけでなく、白金やレアア

¹⁷² 瀧澤美奈子『日本の深海 資源と生物のフロンティア』（講談社、2013年）93頁。

¹⁷³ 岡本信行「近年注目される海底鉱物資源の開発に向けた現状と課題」『土木学会雑誌』98巻12号（2013年）27頁。

ス¹⁷⁴の品位¹⁷⁵も高いことが分かっている¹⁷⁶。

コバルトは経済産業省が指定するレアメタルの1つである。前述のように、レアメタルはハイテク産業に欠かせない金属であり、レアアースはハイブリッド車のモーターやLED等に用いられる。コバルトリッチクラストは南鳥島の南西にある拓洋第5海山一帯にその分布が確認されているが、資源量の把握はいまだできていない¹⁷⁷。

(4) レアアース泥

レアアース泥とは「白亜紀に海底の熱水活動によって放出された物質が、海水中のレアアースを吸着・濃縮して堆積したものである」と言われている¹⁷⁸。レアアース泥に含まれるレアアースとは元素の周期律表の17元素のことを指す。前述のように、レアアースはハイテク産業に不可欠な物質である。現在、特に重要な一部のレアアース（例えば、重レアアースのディスプロシウム等）の供給が中国に依存している状況である。2010年の尖閣諸島沖漁船衝突事件後、中国がレアアース禁輸措置をとったことによって、レアアースの供給リスクが顕在化した。そのため、「レアアース堆積物が資源として開発できる可能性が示されれば、安定供給に寄与」¹⁷⁹すると考えられている。レアアース泥は太平洋沖の公海や南鳥島周辺のEEZ内に賦存している¹⁸⁰。現在、政府はレアアースの資源量把握に努めている。

(5) 石油・天然ガス

石油・天然ガスは、一般に、生物の死骸が堆積したものが化学変化を起こして形成されたと考えられている。周知の通り、石油・天然ガスは自動車や発電の燃料等に使用されており、日本は需要量の大部分を海外からの輸入に頼っている。日本周辺海域でも幅広く賦存

¹⁷⁴ レアアースとは一般に元素の周期律表でいうところのランタノイド15元素とスカンジウム、イットリウムの17元素のことをいう。スカンジウムの挙動を考慮して、これを除いた16元素のことをレアアースと言う場合もある。レアアースは特殊な電子配置から、磁気特性と光学特性をそなえている。この特殊な特性を活用している例としては、燃料電池の材料やDVDなどの光ディスク、軍事技術などが挙げられる。

¹⁷⁵ 対象となる金属の濃度のことを言い、経済性評価等の重要なパラメーターであると指摘されている。臼井朗『海底鉱物資源—未利用レアメタルの探査と開発—』（オーム社、2010年）72、175頁。

¹⁷⁶ 福島朋彦「海洋資源の開発と利用」『環境情報科学』38巻2号（2009年）52頁。

¹⁷⁷ 瀧澤・前掲注（172）94頁。

¹⁷⁸ 瀧澤・前掲注（172）99頁。

¹⁷⁹ 経済産業省「海洋エネルギー・鉱物資源開発計画」（2013年）33頁、http://www.meti.go.jp/committee/sougouenergy/shigen_nenryo/pdf/report01_01_00.pdf（最終閲覧日：2015年1月29日）。

¹⁸⁰ 独立行政法人海洋研究開発機構 web サイト「南鳥島周辺における超高濃度レアアース泥の発見とその分布概要（南鳥島調査航海について）」（2013年3月21日）http://www.jamstec.go.jp/j/about/press_release/20130321/（最終閲覧日：2015年1月29日）。

していることが分かっているが、正確な資源賦存の把握は出来ていない。現在、海洋では国内で唯一新潟県北部沖合の岩船沖油ガス田において生産が行われている¹⁸¹。他には、日中中間線の中国側に存在する白樺ガス田がある。これは、中間線をまたいで地下構造が日本側までつながっており、中国の開発によって日本の資源が吸い取られる危険性（所謂ストロー効果）が懸念されたため、現在も問題として残っている（本章第2節2-4を参照）。

1-2 鉱物資源開発の取組み

(1) 鉱物資源開発政策の基本的な枠組み

日本の管轄海域内で行われる海底鉱物資源開発に関する取組みは海洋基本計画及び同計画に基づいた海洋エネルギー・鉱物資源開発計画に沿って進められている。総合海洋政策本部が第1期海洋基本計画を策定し、2008年にこれが閣議決定され、同計画に基づき、経済産業省が海洋エネルギー・鉱物資源開発計画を策定した。第1期の2008年からの5年間の取組み状況を反映して、2013年に海洋基本計画が見直された。この見直しに伴い、海洋エネルギー・鉱物資源開発計画も改定された。2014年現在、政府は第2期海洋基本計画と2013年改定の海洋エネルギー・鉱物資源開発計画に従って、施策を実施している。

海洋基本計画によると、その第2部「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」の中の1(1)に「海洋エネルギー・鉱物資源の開発の推進」が掲げられている。同計画において、鉱物資源は「関係省庁連携の下、民間企業の協力を得つつ、海洋資源調査を加速」することとなっている。現段階において、商業化プロジェクトを睨んでいるものとしてはメタンハイドレートと海底熱水鉱床の2つが挙げられている。

メタンハイドレートは「平成30年代後半に民間が主導する商業化プロジェクトが開始されるよう、国際情勢をにらみつつ技術開発を進める」¹⁸²計画となっており、経済産業省資源エネルギー庁が2001年に「我が国におけるメタンハイドレート開発計画」を策定して、施策を実施している¹⁸³。海底熱水鉱床は「平成30年代後半以降に、民間企業が参画する商業化を目指したプロジェクトの開始」¹⁸⁴が目指されており、2009年から海底熱水鉱床に係る開発計画に基づき、施策が実施されている。

種々の施策に基づき開発が目指されているが、海底鉱物の開発には、環境へのリスクが生じることは不可避である。他の海底鉱物についてもある程度共通するが、特に海底熱水鉱床の周辺には貴重な生態系の存在が確認されているため、「海底熱水鉱床開発は熱水生態系

¹⁸¹ 独立行政法人石油天然ガス・金属鉱物資源機構・前掲注(169)7頁。

¹⁸² 総合海洋政策本部 web サイト「海洋基本計画に基づく工程表」(2014年9月3日)
<http://www.kantei.go.jp/jp/singi/kaiyou/sanyo/dai18/siryous2.pdf> (最終閲覧日:2015年1月29日)4頁。

¹⁸³ 棚橋学「日本周辺の海洋鉱物・燃料資源に関する地質・地球物理情報とその利用」『月刊海洋』号外53号(2010年)80頁。

¹⁸⁴ 総合海洋政策本部・前掲注(182)5頁。

の保護と表裏一体の関係にある」¹⁸⁵と指摘されている。従って、開発にあたっては、開発と生態系保全を調和させることが重要である。

現在、経済産業省の委託を受けた JOGMEC がこうした施策を担う機関として、主に資源量評価、環境影響評価、採鉱システム、選鉱・製錬の検討を行っている¹⁸⁶。

(2) 鉱物資源開発のプロセスとその取組み

現在の取組みの最終目標である鉱物資源開発は①探査、②試掘、③採掘（開発）といったプロセスで行われる。

①探査とは「鉱物資源の開発に必要な地質構造等の調査（鉱物の掘採を伴わないものに限る。）であって、地震探鉱法その他一定の区域を継続して使用するものとして経済産業省令で定める方法」によるものをいう¹⁸⁷。探査は、海底状況や海底下の情報を得るために行われる。探査の手法は種々あるが、代表的なものとしては人工地震を発生させて、その反射波から海底の状況を把握する手法がある¹⁸⁸。②試掘は海底の鉱物を直接採取し、鉱床の有無やその規模、形態、品位を調査するために行われる¹⁸⁹。そして、これら①探査、②試掘によって得られた結果を踏まえて、経済性の評価等の多角的な検討を行い、実際に③採掘（開発）するかどうか判断される。現在では JOGMEC が③開発を目指して、①探査や②試掘を行っている。徐々に取組みの進歩はみられるが、資源量評価や技術開発などで多くの課題を抱えており、開発には至っていない。

こうした技術開発などの課題に取り組むため、これまでに様々な場所で研究が行われてきている。例えば、1981年から1998年の間に通産省（当時）の主導によって、マンガン団塊採鉱システムというプロジェクトが研究された。プロジェクトは「マンガン団塊採鉱技術を確立するため、[略] 個別要素技術とこれらを統合するトータルシステムを設定するとともに、[略] 最終段階の海洋総合実験で、トータルシステムとして研究開発目標を達成」¹⁹⁰することを目指していた。しかし、プロジェクトの評価報告書は同プロジェクトを「海洋総合実験を断念し、[略] 個別要素技術を集大成、統合した全体システムとしての検証は不十分」であり、「商業生産の技術的見通しをつけるという点では、当初計画の達成度は相当

¹⁸⁵ 浦辺徹郎「海底熱水鉱床は将来の資源枯渇への切り札となりうるか」『海洋調査技術』21巻1号（2009年）52頁。岡本・前掲注（166）276頁。

¹⁸⁶ 岡本信行「深海底鉱物資源の探査について」『KANRIN 日本船舶海洋工学会誌』第33号（2010年11月）25頁。

¹⁸⁷ 鉱業法第100条の2第1項。

¹⁸⁸ 経済産業省「「改正鉱業法」が掘り起こす！ニッポンの資源」『METI Journal 経済産業ジャーナル』8・9月号（2011年8月）15頁。

¹⁸⁹ 経済産業省総合資源エネルギー調査会鉱業分科会・石油分科会合同法制ワーキング・グループ「今後の我が国の鉱業法制の在り方について」（2011年2月10日）37頁。

¹⁹⁰ 経済産業省 web サイト「産業技術審議会・研究開発プロジェクト評価報告書（産業科学技術研究開発制度 海洋資源総合基盤技術（マンガン団塊採鉱システム）最終評価報告書）」<http://www.meti.go.jp/report/data/ghyok14j.html>（最終閲覧日：2015年1月29日）。

低い」¹⁹¹と評価する。そのように評価する理由の1つとして、プロジェクトリーダーの不在が指摘されている。

また、近年取組まれている研究開発計画の中で代表的なものとして、海のジパング計画（次世代海洋資源調査技術）がある。2014年に政府は、日本再興戦略の一環として、戦略的イノベーション創造プログラム（SIP）の中に海のジパング計画を採択した。同計画は5年を目途に、海洋資源調査技術の開発や環境影響の監視技術の開発等を研究する。調査技術の開発・確立によって、産業の創出やグローバルスタンダードの確立が目指されている。

同計画は、省庁横断的であり、民間企業も参加して行われる点が特徴的である。同計画においては、民間企業とともに研究を実施することを通じ、民間企業の育成・産業の創出が図られている。同計画はプロジェクトの評価報告書において指摘された点が考慮されており、プログラムディレクターを設置し、プログラムディレクターが計画の策定や推進を担うとされている点が注目される。現在、海底鉱物資源開発における政府の取組みは、技術的課題等に直面しているため、同計画のような画期的な政策的なこ入れを行うことによって、技術開発を促進することは非常に有意義である。

第2節 海洋開発の諸問題

2-1 鉱業法

(1) 鉱業法改正に至った背景と国会における議論の内容

日本政府は1996年に国連海洋法条約を批准し、同条約に対応して、同年に排他的経済水域及び大陸棚に関する法律を制定した。同法制定によって、大陸棚及びEEZ¹⁹²における探査・開発活動には我が国の法令が適用される旨が規定され、鉱業法が適用されるようになった。1950年の戦後間もない頃に制定された現行の鉱業法は、当時においては陸域での開発を想定して制度設計がなされていたため、海域での開発は想定されていなかったが、海域にまで適用されることになった。

国連海洋法条約が批准された当時（1996年）はすでに、日本だけでなく世界の潮流として海底鉱物資源開発に関する調査・研究のプロジェクト等の動きは縮小傾向となっており、日本など一部の国々が小規模なプロジェクトを実施していただけであった¹⁹²。このプロジェクトにしても、深海底における国連海洋法条約上の鉱区申請のためのデータ取得を主目的として行われており、日本の管轄海域内で行われたものではなかった¹⁹³。日本の管轄海域内では、1995年から1999年の間に、沖縄海域における賦存状況調査が実施され、2000年から2003年に、伊豆・小笠原海域において調査が実施されていただけであった。

以上のように、海底の鉱物資源を対象とする鉱業がわずかであったため、陸域での開発を

¹⁹¹ 同上。

¹⁹² 臼井・前掲注（175）32頁。

¹⁹³ 臼井・前掲注（175）32頁。

想定している法律をそのまま海域に適用する結果として、惹起される不都合（後に詳述する）は、あまり意識されなかった。

しかし、2007年の海洋基本法成立と、それに基づき海洋基本計画が策定されたことによって、海底熱水鉱床とメタンハイドレートの自国管轄海域内における開発を目指す動きが始まり、これに伴って鉱物資源開発の期待が高まるようになった。加えて、新興国の経済発展に伴い、世界的にエネルギー需要が高まった。中国を始めとする諸国は権益確保のため、海外進出の動きを加速させ、国際的な資源獲得競争は激化し、資源確保は厳しさを増した¹⁹⁴。

このように、国内外における資源開発をめぐる状況は大きく変化しており、日本の管轄海域における資源開発の意義は増大していた。しかしながら、鉱業法は制定当時から実質的な改正を経ていなかったため、「我が国の資源開発を巡る国内外の新たな動きに対応できる制度となっていない状況」¹⁹⁵であった。つまり、海域での開発を想定していない鉱業法の不都合が顕在化するようになった。例えば、日本のEEZ内で外国船舶が日本の許可を得ずに探査を行ったにも関わらず、海域での探査を想定していなかった鉱業法ではその探査が規制できなかった¹⁹⁶。また、先願主義が採用されていたので、より早く出願した者が優先されていた。更に、鉱業権の許可基準に能力要件が規定されていなかったため、開発能力の有無を問わずに鉱区の設定がなされていた。そのために、誰でも申請さえすれば、早く申請した者から鉱業権を取得できたのである。この先願主義及び能力要件の欠缺が開発意欲や能力を持たない者の出願を助長し、多くの休眠鉱業権を発生させた¹⁹⁷。

以上のような不都合に対応するために、経済産業省が鉱業法改正の検討を進め、総合資源エネルギー調査会にて有識者による審議を行った。この審議を踏まえ、2011年の第177回国会において、海域での開発に対応することを主眼とし、当時の民主党政権によって鉱業法の一部を改正する等の法律案が提出され、同年に成立した。

国会やそれに先立つ審議会では多くのことが議論されたが、論点としては①特定鉱物、②先願主義、③鉱業権の許可基準、④休眠鉱業権の問題、⑤資源探査の取締り、⑥法目的の6点について主に議論された。

¹⁹⁴ 経済産業省総合資源エネルギー調査会鉱業分科会・石油分科会合同法制ワーキング・グループ・前掲注（189）1頁。一般社団法人石油エネルギー技術センター「中国国営石油会社の海外事業展開」『JPECレポート』2012年度第23回（一般社団法人石油エネルギー技術センター、2012年）1頁。

¹⁹⁵ 経済産業省資源エネルギー庁資源・燃料部「改正鉱業法について」『金属資源レポート』2012年1月号（2012年1月）65頁。

¹⁹⁶ 阿南友亮「戦略的互惠関係の模索と東シナ海問題 二〇〇六-二〇〇八年」高原明生・服部龍二『日中関係史 1972-2012 I 政治』（東京大学出版会、2012年）451頁。

¹⁹⁷ 平成21年度末時点で未処理の鉱業権の出願（休眠鉱業権）は6621件で、これは全体で8179件あった鉱業権数の8割にあたる。経済産業省総合資源エネルギー調査会鉱業分科会・石油分科会合同法制ワーキング・グループ・前掲注（189）17頁を参照。

(2) 改正鉱業法の概要

鉱業法第6条の2は「特定鉱物」を「鉱物のうち石油、可燃性天然ガスその他国民経済上重要な鉱物であって、その合理的な開発が特に必要なものとして政令で定める鉱物である」と定義する。特定鉱物を具体的に定めている「鉱業法第六条の二の鉱物を定める政令」は、その1号と2号で種々の鉱物資源を列挙している¹⁹⁸。

改正鉱業法では、特定鉱物とそれ以外の鉱物を分類して、特定鉱物には新たな手続や規制を課した。この新たな手続や規制こそが海域での探査・開発に対応した内容であった。その点は以下で詳述する。

(a) 先願主義の見直しと許可基準の創設

鉱業法改正前は、鉱業権の出願を先に行った者が優先的に鉱業権の許可を受けていた。加えて、許可の際の基準が設けられていなかったため、不許可事由に該当しない限りは、許可が与えられていた。この先願主義と許可基準の欠缺によって、開発能力のない主体による出願を誘引し、休眠鉱業権の問題が発生していた。

これに対処するため、改正鉱業法では、先願主義が見直され、許可基準が設けられた。より正確に言うと、改正鉱業法では特定鉱物に関して先願主義が見直され、特定区域制度が導入された¹⁹⁹（特定区域制度における手続フローについては図4-3を参照）。

この特定区域制度においては、不許可事由に該当しない限り鉱業権を設定する従来の方式は改められた。その代わりに、出願者に対して許可基準として「技術的能力」「経理的基礎」「社会的信用」「公共の福祉に反するものではないこと」²⁰⁰を要求するようになった。

¹⁹⁸ 経済産業省 web サイト「鉱業法第六条の二の鉱物を定める政令」

<http://www.meti.go.jp/press/2011/12/20111220003/20111220003-4.pdf>（最終閲覧日：2015年1月29日）。

¹⁹⁹ 経済産業省・前掲注（188）16頁。

²⁰⁰ 鉱業法第40条1項。

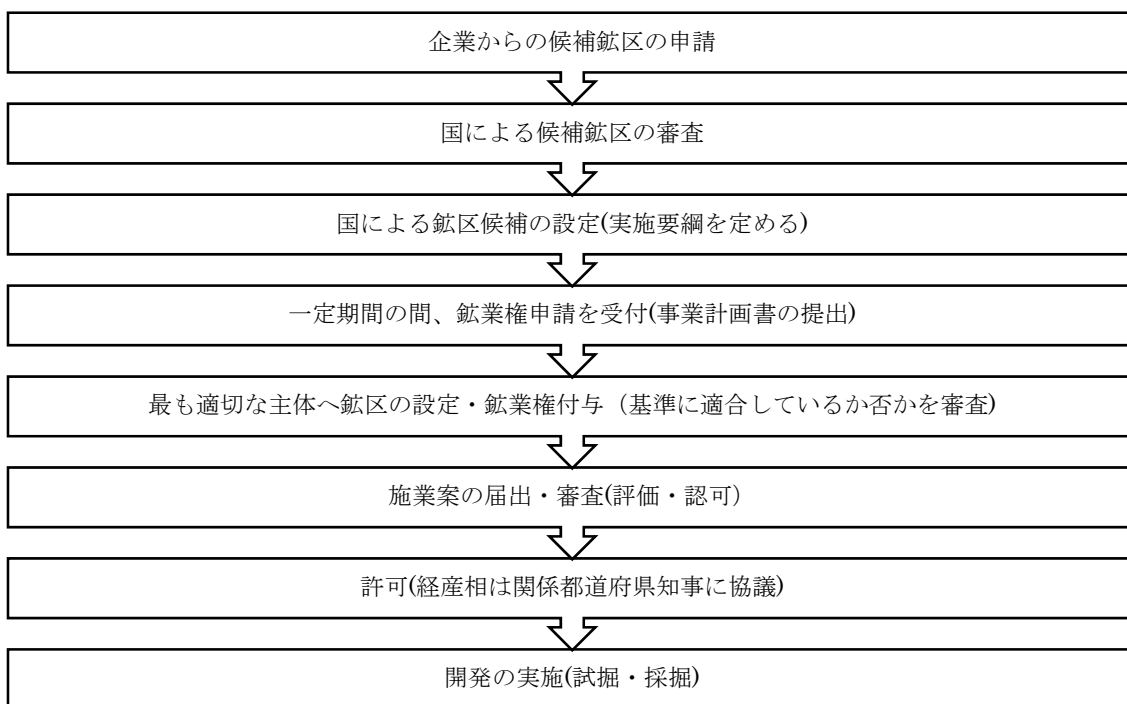


図 4-3 特定鉱物（主に海底鉱物を対象）の鉱業権設定手続フロー

出典：資源エネルギー庁資源・燃料部政策課「鉱業法入門」

『石油開発時報』177 巻（2013 年）13 頁の図を参考に筆者作成

(b) 資源探査の取締り

国連海洋法条約上、沿岸国は自国内の EEZ においては、資源探査について主権的権利を有し²⁰¹、海洋の科学的調査（以下、科学的調査）に関しては一定の管轄権を有している²⁰²。そのため、国際法上沿岸国は資源探査についての主権的権利を行使することが可能である。しかし、探査、試掘、採掘という一連の資源開発のプロセスのうち、探査については法改正まで規制が存在していなかった。この資源探査に関する国内法整備の空隙を突く形で、日本の EEZ 内で外国船による資源探査活動が行われる事例が散見された²⁰³。

こうした事態の改善を図るため、改正鉱業法では資源探査に関する許可制度が創設された²⁰⁴。これは、海域に特化した特定区域制度とは異なり、陸域と海域に適用される。許可に際しては、当該探査が公共の福祉に反するものでないこと、危険防止のために必要な措置が講じられていること、当該探査を的確に遂行できる実施体制・計画であること等の基準

²⁰¹ 国連海洋法条約第 56 条 1 項 (a)。

²⁰² 国連海洋法条約第 56 条 1 項 b (ii)。

²⁰³ 経済産業省総合資源エネルギー調査会鉱業分科会・石油分科会合同法制ワーキング・グループ・前掲注 (189) 39 頁。

²⁰⁴ 鉱業法第 100 条の 2。

をクリアしているか等がチェックされる²⁰⁵。以上のような規制の実効性を担保するため、報告徴収・立入検査、中止命令、検査忌避等に対する罰則等を行うこととされている²⁰⁶。また、経済産業大臣は探査によって得られた結果を報告するよう命じることが可能になった²⁰⁷。

このように、従来未規制であった資源探査に関する規制は改正鉱業法によって規制されることとなり、違反行為への執行措置が明記された。ただ、科学的調査への対応に関しては今なお関係省庁間の合意であるガイドラインに基づいて運用されており、国内法は未整備である。このため、科学的調査を装った資源探査への対応に関しては、困難が伴っている²⁰⁸。

(c) 法目的

鉱業法の制定当時、政府は「戦後復興の中で自由化による資源開発を促進」し、「国内関係者間の利害調整等に主眼を置いていた」ため、その法目的が「鉱物資源の合理的開発」及び「公共の福祉の増進への寄与」と規定されたと指摘されている²⁰⁹。現在は海底に賦存する新たな資源の開発可能性が高まるなど、制定当時とは状況が変わっているため、これを考慮し、「現行鉱業法の基本をなす制度（許可制度のあり方や先願主義など）を見直すことに応じ、法目的を必要かつ十分なものへと見直すことが適当」と考えられた²¹⁰。また、この見直しの際の留意点としては、「開発に伴う様々なリスク等も念頭に置きつつ、検討を進める」²¹¹と述べられた。しかしながら、改正に当たって法目的の見直しは見送られた。その理由を経済産業省総合資源エネルギー調査会鉱業分科会・石油分科会合同法制ワーキング・グループの報告書にある文言から推測するに、基本制度の見直しを連関して行った結果として、法目的の見直しは必要ではなかったと判断されたためであると思われる。

(3) 改正鉱業法の問題点

鉱業法改正によって、問題に対する手当が図られたものの、なお残された問題がある。主要なものとして、(a) 科学的調査を装った探査に対する取締りの問題、(b) 生態系保全の観念を読み込めないことが懸念される法目的の問題、(c) 環境影響評価の枠組みの欠缺に関する問題、の3点が指摘されている。

²⁰⁵ 鉱業法第100条の3及び鉱業法施行規則第44条の8。

²⁰⁶ 経済産業省資源エネルギー庁資源・燃料部・前掲注(195)65頁。

²⁰⁷ 鉱業法第100条の10。

²⁰⁸ この点に関しては、本報告書第6章を参照。

²⁰⁹ 経済産業省総合資源エネルギー調査会鉱業分科会・石油分科会合同法制ワーキング・グループ・前掲注(189)45頁。

²¹⁰ 経済産業省総合資源エネルギー調査会鉱業分科会・石油分科会合同法制ワーキング・グループ・前掲注(189)45頁。

²¹¹ 経済産業省総合資源エネルギー調査会鉱業分科会・石油分科会合同法制ワーキング・グループ・前掲注(189)45-46頁。

(a) 科学的調査を装った探査に対する取締りの問題

科学的調査は関係省庁間の合意であるガイドラインによって運用されており、国内法が未整備である。他方で、資源探査は鉱業法によって規制されている。両者は一見して判別することが難しいため、科学的調査を装った資源探査などに対応するに際し、取締りに困難が生じている²¹²。

(b) 生態系保全の観念を読み込めないことが懸念される法目的の問題

鉱物の開発に際して、まず注意しなければならないことは、鉱物が賦存する海底には貴重な生態系が確認されているため²¹³、この生態系を破壊せずに開発を行わなければならないということである。つまり、開発と生態系保全を調和させる必要があるということである。また、海底の生態系は解明されていない部分が多いことから、慎重に開発を進める必要がある²¹⁴。

このように、鉱物の開発には環境への配慮が必要とされている。しかし、現行鉱業法では鉱業権の許可(41条)の際に生態系保全の観念を読み込めない危険性が指摘されている²¹⁵。許可基準として「公共の福祉に反するものではないこと」という基準が定められているが、鉱業法の法目的は「鉱物資源の合理的開発」及び「公共の福祉の増進への寄与」であるため、許可する際に「生態系保全」の観念を読み込めないことが懸念される。

(c) 環境影響評価の枠組みの欠缺に関する問題

前述のように、鉱物の開発には環境への配慮が必要とされている。開発事業の過程で一旦海洋が汚染されると、広範囲に影響が及ぶ危険性がある。また、海洋には未知若しくは貴重な生態系が存在する可能性がある。しかし、現在、エネルギー及び鉱物資源の開発は現行の環境影響評価法の対象となっていない²¹⁶。つまり、環境影響評価の枠組みが存在しない。それゆえ、開発主体に対して、環境影響評価が義務付けられていない状況である。海洋には環境への特別な配慮が求められているが、現行の環境影響評価の枠組みが存在しないままでは、環境への配慮や生態系保全を適切に行えない危険性が懸念される。

²¹² この問題に関する提言は、第6章第5節5-3で行う。

²¹³ 本章第1節を参照。

²¹⁴ 石田洋ほか「海底熱水鉱床周辺の環境特性について—伊是名海穴を中心として(特集 海底熱水鉱床—開発と保全の調和)」『海洋と生物』32巻6号(2010年)539頁。

²¹⁵ 交告尚史「行政法の視点から(改正鉱業法がもたらす産業界への影響)」『ジュリスト』1439号(2012年)78頁。

²¹⁶ 海洋政策研究財団「「排他的経済水域及び大陸棚の総合的な開発、利用、保全等に関する法制度」に関する提言」海洋政策研究財団「海洋白書 2014 『海洋立国』に向けた新たな海洋政策の推進」(成山堂書店、2014年)228-231頁。

2-2 深海底における開発

これまでは、日本の管轄海域内における開発に関する問題について見てきた。ここでは、公海の海底である深海底での探査・開発に関する問題を指摘する。海洋は法制度により人為的に区分されているものの、本来この区分とは関係なく、地理的に一体であるため、国内で開発する際においても、国際制度との関係を考えなければならない。それゆえ、日本の管轄海域外である深海底の開発制度を取上げ、これが日本の開発制度にとって有する意義について以下で検討する。

(1) 国際海底機構

前述のように、深海底における探査・開発は国際海底機構によって国際管理がなされている²¹⁷。国際海底機構は国連海洋法条約及び国連海洋法条約第 11 部の実施に関する 1994 年協定に基づき設立された国際組織であり、その重要な役割として深海底での活動に関する規則や手続の採択を行っている。そのため、深海底で探査や開発を行うときは、国際海底機構が定める規則や手続に従わなければならない。

(2) 深海底における活動の規則・ガイドライン

国際海底機構は、深海底で行う探査に関する規則（以下、「探査規則」という）として、2000 年に「深海底におけるマンガン団塊に関する概要調査及び探査に関する規則（ISBA/5/C/4/Rev.1）」を、2011 年に「深海底における海底熱水鉱床に関する概要調査及び探査に関する規則（ISBA/20/C/22）」を採択した。更に、2012 年には「深海底におけるコバルトリッチ鉄-マンガンクラストの概要調査及び探査に関する規則（ISBA/18/C/L.3）」を採択した。

この探査規則の内容は多岐にわたり、環境保全に関しては原則的な内容が定められているが、具体的にどのように実施するかという保全案については定められていない。環境保全案の詳細は別の規則及び手続（以下、「環境ガイドライン」という）の内容に委ねられている。

2001 年に国際海底機構の法律技術委員会によって「深海底におけるマンガン団塊の探査に潜在的な環境影響の評価に関する契約者のガイダンスのための勧告（ISBA/7/LTC/1/Rev.1）」（以下、「マンガン団塊の環境ガイドライン」）が制定され、その後これに見直しが行われ、2012 年に海底熱水鉱床及びコバルトリッチクラストを含む形で、新たな環境ガイドラインが制定された。しかし、これまでに本格的な環境影響評価は実施されていないため、環境ガイドラインの実証の観点で課題が残されている、と指摘されている²¹⁸。

国際海底機構が定めるルールの中でも特に、環境ガイドラインが注目される。この文書に

²¹⁷ 本報告書第 1 章第 2 節を参照。

²¹⁸ 公海のガバナンス研究会・前掲注（30）49 頁。

法的拘束力はないが、開発者はこれを十分考慮することとなっている。このように深海底については環境ガイドラインが存在している一方で、隣接する日本の EEZ・大陸棚においては、同様のガイドラインや具体的な環境基準はまだ存在していない。国際海底機構の規則・ガイドラインはあくまでも深海底に適用されるものであり、日本の EEZ・大陸棚の開発において考慮しなければならないものではないが、「環境に配慮した海洋開発は [中略]、世界的な趨勢となっている」²¹⁹。国際組織における議論を経た基準は、今後国際的なデファクト・スタンダードとなることも考えられなくもなく、日本の国内制度を考える上では、この環境ガイドラインをどのように扱うのが問題となる。

2-3 境界未画定海域の問題

(1) 海洋の境界画定

第 1 章で述べているように、向かい合っているか又は隣接している国の間では EEZ や大陸棚が重複することがある。このため、国連海洋法条約は海洋の境界画定について定めている。

国連海洋法条約は海洋境界画定について EEZ と大陸棚を同様の文言によって規定している（第 74 条、第 83 条）。すなわち、83 条 1 項は「向かい合っているか又は隣接している海岸を有する国の間における大陸棚の境界画定は、衡平な解決を達成するために、国際司法裁判所規程第 38 条に規定する国際法に基づいて合意により行う」と規定している。更に、同条 3 項は「関係国は、1 の合意に達するまでの間、理解及び協力の精神により、実際的な性質を有する暫定的な取極を締結するため及びそのような過渡的期間において最終的な合意への到達を危うくし又は妨げないためにあらゆる努力を払う。暫定的な取極は、最終的な境界画定に影響を及ぼすものではない」と規定する。このように、国連海洋法条約は海洋境界画定に関する規程を一定程度は定めている。「衡平な解決」という達成すべき目標は示されているが、その方法や手順等の具体的な基準は定められていない。

これまでに、境界画定の基準は国際司法裁判所等の判例によって、一定程度は示されてきている。大陸棚の境界画定に関する法原則には、大別して等距離原則と衡平原則の 2 つがある。等距離原則とは、「関係国の沿岸が相対する場合も隣接する場合も領海基線から等しい距離を結ぶ」²²⁰ 方式である。衡平原則とは「衡平の原則に従いすべての関連事情を総合的に考慮する」²²¹ 方式である。

長年 2 つの原則のどちらに依って境界画定をするかで、諸国間で対立があった。しかし、2009 年に国際司法裁判所による黒海海洋境界画定事件判決が 3 ステップの境界画定方式を

²¹⁹ 公海のガバナンス研究会・前掲注（30）50 頁

²²⁰ 栗林忠男「排他的経済水域・大陸棚の境界画定に関する国際法理—東シナ海における日中間の対立をめぐって—」『東洋英和大学院紀要』2 号（2006 年）3 頁。

²²¹ 小松一郎『実践国際法』（信山社、2011 年）153 頁。

判示したことにより、海洋境界画定の方法がほぼ確定付けられたと評価されている²²²。すなわち、第 1 に、暫定的な画定線を引く。この際、隣接する場合は等距離線を用い、向かい合う場合は中間線を用いる。第 2 に、衡平な結果を達成するため、暫定的な等距離線を修正する要因の有無を検討する。第 3 に、この検討の結果が不均衡な結果を招いていないかを検証する²²³。つまり、現在の傾向としては、境界画定に際しては、まず中間線を引く方式が採られていることから、中間線が重視される傾向にあると評価できる。

国連海洋法条約は海洋の境界画定について以上のように定めるが、境界画定は関係国間における資源配分の問題と関連するため、実際には困難な場合が多い、と指摘されている²²⁴。日本近海においても、中国と韓国との間で海洋の境界が定まっておらず、東シナ海は未画定海域の状態である。このため、日中及び日韓間において、現在様々な問題を惹起しており、以下ではこれらの問題を検討する。

(2) 白樺ガス田開発問題

(a) 事実の概要

東シナ海のガス田問題（白樺ガス田開発問題）の発端は、1968年に国連アジア極東経済委員（以下、「ECAFE」という）の下部機関であったアジア沿海鉱物資源共同探査調整委員会（以下、「CCOP」という）が行った海底学術調査である²²⁵。1969年5月、CCOP第6会期にて、東シナ海一帯は「世界で最も豊かな石油を埋蔵している可能性が高い」²²⁶と報告された。

この報告を契機として、尖閣諸島は周辺諸国から俄に注目を集めるようになった。まず、日本と中華民国（以下、「台湾」という）政府が関心を示した。日本は1895年1月に閣議決定により尖閣諸島を編入していたため、これを根拠に海底への主権的権利を主張した²²⁷。他方で、台湾政府は1971年4月20日に尖閣諸島に対する自国の主権が存すると主張した。同国外交部は、尖閣諸島に対する同国の主権は「歴史、地理、使用および法理のいかなる観点からいっても、疑問の余地がない」²²⁸と主張し、周辺海域の海洋調査に着手した。

同年12月30日には、中華人民共和国（以下、「中国」という）の外交部が声明を出し、

²²² 浅田・前掲注（17）236頁。

²²³ 江藤惇一「判批」小寺彰ほか『国際法判例百選』（有斐閣、第2版、2011年）72頁を参照。

²²⁴ 松葉真美「大陸棚と排他的経済水域の境界画定—判例紹介—」国立国会図書館調査及び立法考査局『レファレンス』55巻7号（2005年）45頁。

²²⁵ 小松・前掲注（221）150頁。

²²⁶ 三好正弘「日中間の排他的経済水域と大陸棚の問題」栗林忠男・秋山昌廣編『海の国際秩序と海洋政策』（東信堂、2006年）259頁。

²²⁷ 外務省 web サイト「尖閣諸島情勢に関する Q&A」

http://www.mofa.go.jp/mofaj/area/senkaku/qa_1010.html#q1（最終閲覧日：2015年1月29日）。

²²⁸ 金子利喜男『世界の領土・境界紛争と国際裁判』（明石書店、2005年）101頁。

同諸島に対する主権を主張した。中国は自国大陸棚の範囲について、自然延長論に基づく主張を展開した²²⁹。すなわち、中国は「大陸棚は陸地領土の自然の延長に基づくため、海底の地形によって決定される」と主張した。この主張に基づき、中国は「自国大陸棚は沖縄トラフで深く沈み込んでいるところまでである」とした。他方で、日本は中間線に基づいて境界画定をするべきであると主張した（日中両国の主張する境界線については図 4-4 を参照）。自然延長論に基づく中国の主張は、北海大陸棚事件で判示された内容に依拠していると考えられている。周恩来が述べているように、中国によるこれらの主張の背後には資源獲得という動機がある²³⁰。

2003年8月、中国が日中中間線から西に5キロメートル前後に位置する白樺（中国名は春暁）ガス田の採掘準備に着手したことによって、日中間の緊張は高まった。ガス田の地下構造が日中中間線をまたいで、日本側まで至っている可能性があったからである。日本政府は中国がガス田を開発することによって、中間線の日本側の資源が吸い取られる危険性を懸念したため、ガス田の地下構造に関する情報提供を求めたが、中国側はこれに応じなかった²³¹。そこで、日本は独自の情報収集を試み、海洋調査を行ったが、中国の船舶による妨害に遭い、緊張は一層高まった。後に、三次元探査船を使用した調査の報告によって白樺ガス田及び楠（中国名は断橋）ガス田の地下構造が中間線の日本側まで及んでいることが判明した。また、樫（中国名は天外天）ガス田の地下構造は中間線の日本側まで及んでいる可能性があることが公表された（ガス田の位置関係については図 4-4 を参照）²³²。

²²⁹ 田中則夫「国際法からみた春暁ガス田開発問題」『世界』2005年8月号（2005年）21頁。

²³⁰ 阿南・前掲注（196）460頁。

²³¹ 阿南友亮「海洋をめぐる日中関係」家近亮子ほか『岐路に立つ日中関係』（晃洋書房、改訂版、2012年）213頁。

²³² 同上、212頁。



図 4-4 日中中間線と周辺のガス田

出典：「ガス田共同開発、日中合意」『朝日新聞』（2008年6月16日）

こうした日中間の東シナ海をめぐる緊張状態を打開するため、2004年10月から日中両国間で「東シナ海に関する日中協議」が開催され、ガス田開発や境界画定の問題が協議された。数回の協議を経て、2008年6月に日中政府は政治的合意に達するに至った。すなわち、①白樺ガス田の開発に日本資本が参加することと、②翌檜（中国名は龍井）ガス田の南側の日中中間線をまたいでの共同開発を行うこと、③それら以外の海域については引き続き協議を行うこと、④共同開発を具体化するための国際約束締結交渉を速やかに行うことが決定された²³³。

このように、日中両国は東シナ海の資源開発に関して共同開発という形で一旦は合意したのであった。しかし、この合意は後に中国国内での猛烈な反発に遭ったこと、中国側が消極姿勢を示したこと等の要因によって、国際約束締結交渉の第1回交渉は2年間もの間、開催されなかった。

共同開発を実現するための具体的な動きが進まない中で、2010年9月に尖閣諸島周辺海域で中国漁船が海上保安庁の巡視船に衝突する事件が起き、日中関係にかつてないほどの緊張が生じた²³⁴。これ以降、国際約束締結交渉が再開されることはなく、2015年現在まで

²³³ 小松・前掲注（221）151頁。

²³⁴ 国分良成ほか『日中関係史』（有斐閣、2013年）240頁。

再開されていない。

近年の動きとしては、2013年に中国が日中中間線付近で中国寄りの西側約26kmの地点で、新たなガス田開発に着手したことが確認された²³⁵。地下構造が中間線の日本側にまで及んでいる可能性については分かっていないが、日本政府は「東シナ海での一方的な独自開発を見合わせる」とした2008年の合意に抵触する²³⁶と中国に抗議している。

(b) 問題点

東シナ海における日中間の境界線が未画定であるが故に、様々な分野において問題を引き起こしている。各分野で問題に対処するため、様々な取組みがなされており、海洋調査分野に関しては相互事前通報の枠組みが構築されており、安全保障分野では、偶発的な衝突を防止するための「海上連絡メカニズム」の構築へ向けての協議が進められている²³⁷。水産資源及び漁業分野では暫定措置水域を設けるなど様々な対応がなされている²³⁸。

鉱物資源分野に関しては、前述のように、中国の政府公船が日本の海洋調査船の至近距離を航行するなどの妨害行動や、白樺ガス田付近に中国海軍の軍艦を派遣し、両国の間に緊張関係が生じたことなどが問題として挙げられる²³⁹。特に、白樺ガス田等では既にリグが建設されている。この付近で日中両国の船舶間で衝突事故が起きれば、油が流出するなど油濁の問題が発生することも懸念される。このように、境界未画定海域に資源が発見されたことによって、日中両国の間に難しい問題が発生している。

(3) 日韓大陸棚協定

(a) 事実の概要

前述したように、1969年、ECAFEの下部機関であるCCOP報告（以下、「ECAFE報告」という）によって東シナ海における資源開発への期待が一挙に高まった。その報告の前後で日本政府は複数の石油資本への鉱区の設定を行っており、他方で韓国政府は石油資本への利権付与を行っている²⁴⁰。このときに韓国政府がウェンディ・フィリップス社に利権を付与した鉱区が日韓の中間線を越えており、日本側が鉱区を設定していた区域と重なり合

²³⁵ 「中国、新ガス田開発か 日中中間線付近 政府「重大な懸念」『読売新聞』2013年7月3日夕刊1面。

²³⁶ 「中国ガス田 政府「08年合意に抵触」 駐日大使に抗議」『読売新聞』2013年7月4日朝刊2面。

²³⁷ 「不測の衝突回避、日中が協議再開 2年半ぶり」『朝日新聞』2015年01月13日。

²³⁸ 詳しくはそれぞれ、本報告書第3章「水産資源・漁業」及び第6章「海洋科学調査」を参照。

²³⁹ 阿南・前掲注(231) 213頁。

²⁴⁰ 韓国政府は黄海において、ガルフ・オイル社に利権を付与した。水上千之「大陸棚問題 日韓大陸棚協定を契機として」『ジュリスト』647号(1977年) 62頁を参照。

っていることが判明した²⁴¹。

こうした鉱区の重複という事態を受けて、日本政府は韓国側に申し入れを行い、両国による大陸棚境界線の交渉が1970年から1972年までの間に3回行われた。交渉において、日本側は日韓間における中間線を基準として大陸棚の範囲を画定するよう主張したのに対して、韓国側は当時有力であった自然延長論に基づいて自国の大陸棚の範囲を主張した。このように、日韓間の大陸棚境界画定に対する法的解釈の隔たりは極めて大きかったため、両国が合意に達することは困難であった。この対立の背景には、沖縄トラフに対する両国の認識の相違が存在する。

韓国が主張した自然延長論とは、陸地領土の自然延長の原則を根拠として、沖縄トラフに至るまでを自国の大陸棚とする主張である²⁴²。韓国の主張は海底の地質的特徴に基づいている。すなわち、東シナ海においては朝鮮半島から沖縄トラフまで延びた大陸棚は沖縄トラフで深く沈み込んでいるため、そこで止まっている。従って、日本との間にそもそも境界画定の問題は生じない旨を主張した²⁴³。他方で、対馬海峡を中心とする海域においては、水深が200メートル以下の海域であるため、1枚の大陸棚を挟んで両国が向かい合っている状況にある。従って、中間線で境界画定をすると主張した。なお、対馬海峡に関しては、両国に対立状況は発生しなかった。

この東シナ海における自然延長論に基づく主張は、北海大陸棚事件判決で示された立場に大きく依っている。韓国（麗水付近）から日本（沖縄）までの間には約950キロメートルの距離があり、中間線は両国から475キロメートル前後の地点である。韓国の主張によると、韓国から沖縄トラフまでの約700キロメートルの距離が韓国の大陸棚の範囲と言うことになる²⁴⁴。

他方で、日本は中間線による境界画定を主張した。韓国が「朝鮮半島から沖縄トラフまでが1枚の大陸棚であり、それは沖縄トラフで終了しているため、日本とは境界画定の問題はそもそも生じない」と認識していたのとは対照的に、日本は「琉球列島を乗り越えて太平洋側までが1枚の大陸棚である」と認識したのである。日本の主張としては、沖縄トラフは大陸棚の外縁ではなく、1つの大陸棚の上にある「大きくくぼんだしわ」²⁴⁵であって、沖縄トラフで大陸棚がとまっているわけではないのである。従って、日本側は「ひとつの大陸棚を日本と韓国とが相対して挟んでいるときには、これは中間線」²⁴⁶で境界画定すべきであると主張した。

²⁴¹ 同上、62頁。

²⁴² 水上千之『日本と海洋法』（有信堂高文社、1995年）120頁。

²⁴³ 第80回国会衆議院外務委員会会議録第7号（1977年4月1日）5頁、外務省中江アジア局長答弁を参照。

²⁴⁴ 水上・前掲注（240）63頁の日韓大陸棚協定対象区域略図を参照。

²⁴⁵ 前掲注（243）2頁、外務省中江アジア局長答弁を参照。

²⁴⁶ 前掲注（243）2頁、外務省中江アジア局長答弁。

しかし、日韓間で大陸棚に関しての交渉が行われていた当時においては、境界画定に関する判例は集積しておらず（国連海洋法条約も発効していない）、現在のような中間線重視の傾向にまで判例は発達していなかった。ECAFE 報告の直前に東シナ海の大陸棚大陸棚の境界画定に関するリーディングケースと言われている北海大陸棚事件判決（1969年）が判示されたばかりであり、本判決において国際司法裁判所は相互に隣接している諸国間の大陸棚の境界画定に際して、等距離原則の適用を否定し、自然延長論に有利な推定を与えていた。すなわち、国際司法裁判所は「衡平原則に従いかつその地域の一切の関連事情を考慮して、他国の「領土の自然の延長」をできるだけ多く残すように、境界画定が合意によりなされるべきである」²⁴⁷旨判示した。従って、当時は韓国側の自然延長論は有利な状況にあり、日本側の主張は不利な状況にあったと評価できる²⁴⁸。

(b) 協定締結の経緯

1972年5月、日本側から韓国側に対して、「この問題を国際調停に付すこと、またそれで解決が得られない場合は国際司法裁判所に付託すること」²⁴⁹が提案されるものの、韓国側の了解を得ることは出来なかった。1972年9月、第6回日韓定期閣僚会議において、日本が主張する中間線と韓国が主張する自然延長線によって囲まれた海域²⁵⁰を両国によって共同開発する旨が合意された。これ以降はこの共同開発構想を実現するべく協議が行われ、1974年1月に「日本国と大韓民国との間の両国に隣接する大陸棚の北部の境界画定に関する協定（以下、「北部協定」という）」及び「日本国と大韓民国との間の両国に隣接する大陸棚の南部の共同開発に関する協定（以下、「南部協定」という）」の2つの協定（以下、「日韓大陸棚協定」という）が日韓の間で署名された。

この協定は特に南部協定の内容をめぐって、日本国内で大きな議論を呼び、日本は批准に至るまで紆余曲折を経た。韓国が署名後直ちに批准したのに対して、日本での批准は相当に遅れた。協定実施のための国内法²⁵¹は国会提出と、廃案を繰り返し、法案成立に至ったのは、1974年署名から4年が経過した1978年であった。その後、批准書が交換され、1978年6月22日に同協定が発効した²⁵²。

²⁴⁷ 栗林・前掲注（220）3-4頁。

²⁴⁸ 濱本幸也「大陸棚の共同開発」村瀬信也・江藤淳一『海洋境界画定の国際法』（東信堂、2008年）89、94頁。

²⁴⁹ 小田滋「日韓大陸棚の協定の締結」『ジュリスト』559号（1974年）98頁。

²⁵⁰ これは、日韓の中間線から沖縄トラフまでの海域である。従って、中間線から日本側を共同開発することになる。

²⁵¹ 「日本国と大韓民国との間の両国に隣接する大陸棚の南部の共同開発に関する協定の実施に伴う石油および可燃性天然ガス資源の開発に関する特別措置法」である。

²⁵² 独立行政法人石油天然ガス・金属鉱物資源機構 web サイト、<http://oilgas-info.jogmec.go.jp/dicsearch.pl?sort=KANA&sortidx=&target=KEYEQ&free%word=%E6%97%A5%E9%9F%93%E5%A4%A7%E9%99%B8%E6%A3%9A%E5%8D%94%E5%AE%9A>（最終閲覧日：2015年1月29日）。

(c) 日韓大陸棚協定について

日韓大陸棚協定は、対馬海峡付近での境界画定を定めた北部協定と、東シナ海での共同開発を定めた南部協定からなる。前者は、九州と韓国の間にある対馬海峡を中心とした海域を 35 の座標で結んでおり（図 4-5 を参照）、この境界線は対馬、壱岐を考慮に入れて、両国の間のほぼ中間線に沿って引かれている²⁵³。なお、竹島は考慮に入れられずに境界画定が行われており、極めて現実的な方法での境界画定と評価されている²⁵⁴。

南部協定では、日韓の大陸棚の境界画定交渉の結果として、境界画定に関する両国の意見の折り合いがつかなかったため、境界画定は行わずに共同開発が合意された²⁵⁵。協定の対象海域が日韓中間線から日本側の海域のみであることは、日本側の大きな譲歩ではないのか等の批判が国会において加えられ、協定実施のための国内法の成立には困難が伴った²⁵⁶。実際に協定の対象海域（図 4-5 を参照）は、韓国が自然延長論に基づいた主張を行ったため、五島列島や男女群島など、九州にまで極めて近接している。

南部協定は北部協定とは異なり 50 年という効力期間が設けられていたため、南部協定の合意内容は、協定が成立した後も、国会における質問に取上げられることがあった。国会では、この期限到来時（2027 年）に日本側の主張に基づく形で協定を改めてはどうか、といった提案がなされた²⁵⁷。

²⁵³ 小田・前掲注（249）99 頁。

²⁵⁴ 小田・前掲注（249）99 頁。

²⁵⁵ 第 72 回国会衆議院外務委員会議録第 6 号（1974 年 2 月 9 日）4 頁、外務省松永条約局長答弁を参照。

²⁵⁶ 第 75 回国会衆議院外務委員会議録第 16 号（1975 年 4 月 15 日）5 頁、水野清衆議院議員質問などがある。

²⁵⁷ 第 136 回国会参議院海洋法条約等に関する特別委員会会議録第 3 号（1996 年 6 月 4 日）28 頁、立木洋参議院議員質問を参照。

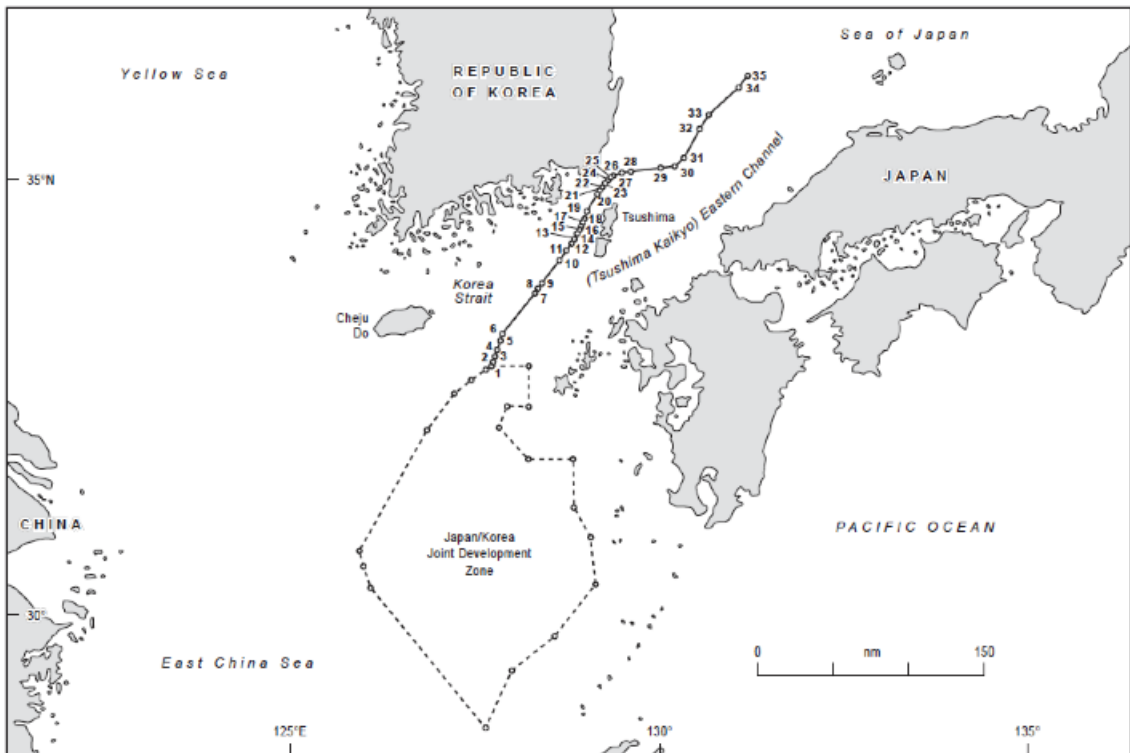


図 4-5 日韓大陸棚協定の対象海域

出典：IBRU *Maritime Briefing*, Vol.2, No.5, p.12

(d) 日韓大陸棚協定の問題点

2027 年まで効力が存続する南部協定による共同開発の枠組みは、当時の判例状況に照らして日本側の主張が不利な状況下で交渉されて合意されたものである。このため、結果として日本側にとって不利だと批判されるような合意内容となった。

しかし、現在の国際司法裁判所等の判例の状況が変わっていることは前述の通りである。そのため、協定の期限到来時に、日本の主張を反映すべく境界画定に向けた交渉を行うことが選択肢として考えられる。

第 3 節 提言

3-1 問題の整理

本章には、国内開発制度である鉱業法が開発と生態系保全との調和を意識した制度とはなっていない問題と、深海底における探査規則及び環境ガイドラインと国内制度との関係をいかに考えるかという問題があり、環境保全の観点から提言を行う。また、境界未画定海域における日韓及び日中間の問題として、白樺ガス田開発問題と日韓大陸棚協定への対応についての問題があり、これらへの対応として日本政府が相手国政府へどのようなアプローチをとるかについて提言を行う。

3-2 課題解決の方針

以上で取上げた問題に対していかなる方針で解決を目指すのかについて、2つの方向性を以下で示したい。

第1に、「開発と生態系保全とを調和させた開発制度の構築」という方針である。これは、海洋基本計画がその第1部3(1)において掲げる施策の方向性であり、提言①鉱業法及び提言②深海底における開発はこの方針に基づく。地理的一体性を有する海洋は、一度汚染されるとその影響は人為的な海域区分とは無関係に及ぶ。また、鉱物が存在する海底には貴重な生態系が確認されている。以上より、開発に際しては、生態系保全に十分配慮する必要がある。

第2に、「海洋に関する国際協調」という方針である。これは、海洋基本計画第1部3(6)において掲げられている施策の方向性であり、提言③白樺ガス田開発問題及び提言④日韓大陸棚協定はこの方針に基づく。海洋基本計画において述べられているように、「海洋協議等の場を活用して〔略〕国際的なコンセンサスづくりに貢献」し、また「国際法に基づく国際的なルールによりその解決を図る」。

3-3 提言①鉱業法

エネルギー及び鉱物資源の開発を環境影響評価法の対象事業とするよう環境影響評価法を改正すべきである。

現行の開発制度は生態系保全と開発との調和を意識した制度となっていないことは前節で述べた。現行の環境影響評価法においては、エネルギー及び鉱物資源の開発は同法の対象事業となっていない。これを対象事業とすることで、同法が目的とする「事業に係る環境の保全について適正な配慮がなされることを確保し、もって現在及び将来の国民の健康で文化的な生活の確保に資すること」を実現し、開発と環境保全とを調和させた新たな開発制度を構築すべきである。

なお、鉱業法の法目的を改正し、許認可の際に生態系保全への考慮を読み込めるよう改正する手段も考えられる。ただ、同法が2011年に改正されたばかりである点や、本来開発を促進する立場の経産省が規制を行うことになってしまう点等を考慮すると、同法改正は好ましくない。また、鉱業法の運用によって、自然保護を図ろうと鉱区禁止地域を設定した事例もあるため、同法運用によって対応することも考えられる。しかし、鉱物の開発に巨額の資金が投入されることを考慮すると、一旦資金が投入されてしまった後に、生態系保全を理由として規制を行うことができるかが問題である、と指摘されている²⁵⁸。以上より、環境影響評価法の改正が望ましい選択肢である。

²⁵⁸ 交告・前掲注(215)78頁。

現在の海洋基本計画は民間企業による鉱物資源の開発を目標としている。現在は政府が探査や技術開発等を行い、商業化を目指している。このため、環境保全と開発を調和させた制度を構築し、環境リスクを減らすことは民間企業の開発への参入を促すことが期待できる。

3-4 提言②深海底における開発

国際的な環境重視の趨勢を考慮し、国際海底機構が作成した環境ガイドラインを参考として、その内容を国内において是々非々で議論し、環境基準を作成すべきである。

国際的趨勢が環境への配慮を重視しているように、国内的にも環境への配慮を重視しており、例えば「開発と生態系保全とを調和させた開発制度の構築」が施策の方向性として打ち出されている。更に、2010年のメキシコ湾における原油流出事故が示唆するように、海洋汚染の影響は広範に及ぶ可能性があるため、環境への配慮を行えるような制度を構築し、海洋汚染を未然に防止する必要がある。それゆえ、提言①で述べたように「エネルギー及び鉱物資源の開発を環境影響評価法の対象事業」とする等、環境への配慮を義務付けるような制度を構築する必要があると考える。

以上の制度を構築する際、環境保全策を実施する際の具体的基準を併せて定めなければならない。しかし、国際海底機構の環境ガイドラインを先例として参照することが予想される。しかし、環境ガイドラインはその妥当性の検証が行われていないため、今後見直されることが予想される²⁵⁹。このため、環境基準作成時には単純に環境ガイドラインの内容を受け入れるのではなく、環境ガイドラインの内容を精査し、その妥当性の検証を行う必要がある。

3-5 提言③白樺ガス田開発問題

共同開発が望ましいので、条約締結交渉再開に向けて粘り強く交渉を継続すべきである。

共同開発には既に合意しているにも関わらず、共同開発の段階へと移行出来ていないのは日中両国にとって大きな損失である。共同開発の枠組みが構築されていないため、当該海域は依然として不安定な情勢であり、白樺ガス田周辺では、日中間で緊迫した事態が起こることがあった²⁶⁰。共同開発の枠組みをつくることは、両国の協力関係を推進するだけでなく、当該海域の情勢安定化にも寄与する。従って、両国にとって共同開発こそが望ま

²⁵⁹ 公海のカバナンス研究会・前掲注（30）50、55頁。

²⁶⁰ 前述した日本の船舶による情報収集を妨害した他、2012年には中国国家海洋局所属の政府公船が東シナ海のガス田（平湖ガス田及び白樺ガス田）付近で演習を行った。「中国船ガス田で演習」『読売新聞』2012年3月18日朝刊1面。

しい。

条約締結交渉が、尖閣諸島沖漁船衝突事件以来、いまだに再開されておらず、これを再開させるためには、戦略的互惠関係の原点に立ち返ることが必要であると考え。戦略的互惠関係とは地域の共通課題に多国間・二国間などの様々なレベルによって取組もうとする考えである²⁶¹。その考えが示された、2008年10月の日中共同プレス発表では東シナ海を「平和・協力・友好の海」にすることが確認された。白樺ガス田開発問題は戦略的互惠関係の中では、両国にとってセンシティブな問題である。そのため、この問題を進めるに当たっては、戦略的互惠関係の推進で確認された他の問題と同時並行的に進めることが望ましい。

3-6 提言④日韓大陸棚協定

日韓大陸棚協定締結当時とは状況が変化していることを考慮し、南部協定の期限到来時に協定を単純に延長するのではなく、境界画定に向けた交渉を行うべきである。

南部協定の対象海域は、当初は石油の埋蔵可能性が指摘されたため、境界画定を試みた海域である。当該海域が共同開発に合意したのは、日韓両国の境界画定の方法に関する主張が折り合わなかったため、境界画定は棚上げにして、共同開発に合意したという経緯がある。

しかし、1978年の協定発効時から2015年現在までに、探査技術等の向上が見られたが、商業的な生産に至った事例はない²⁶²。資源の埋蔵可能性が指摘されたため、問題となった海域であるから、資源の埋蔵可能性が見込めないのであれば、共同開発海域にしておく意義は小さいと思われる。

また、日韓中間線の日本側のみを対象海域とする日韓大陸棚協定は韓国側が主張した自然延長論が国際社会において有利な時代に締結されたものである。そのため、自然延長論の優位性が失われた現在においては、「中間線の日本側のみを共同開発の対象とする根拠は弱くなっている」²⁶³と指摘されている。現在の日本の主張に有利な判例状況が南部協定の期限到来時まで存続するのであれば、境界画定を選択肢から排除せずに協定の交渉に備えるべきである。

共同開発の枠組みには、「共同開発区域内で適用される国内法は単純に境界を画定する場合と比して、はるかに複雑なもの」となる等の問題が指摘されている²⁶⁴。共同開発を行う以上は、このような問題は避けられないため、これを解決するには、境界画定を行うこと

²⁶¹ 国分ほか・前掲注(234)224頁。

²⁶² 濱本・前掲注(248)85頁。

²⁶³ 濱本・前掲注(248)94頁。

²⁶⁴ 濱本・前掲注(248)96頁。

が最良である。また、境界画定を行うことは当該海域における「活動の法的基盤の安定化」に寄与すると指摘されている²⁶⁵。この観点から、南部協定の対象海域を境界画定する意義は大きい。

以上より、南部協定の期限到来時に協定を単純に延長するのではなく、境界画定に向けた交渉を行うべきである。なお、本提言はあくまでも、相手ありきの交渉を提言するものであるから、韓国側が強硬に反対し、境界画定が困難な状況になったとすれば、海域の秩序の安定化を優先して、共同開発の枠組みを存続させるべきである。

²⁶⁵ 西村弓「日中大陸棚の境界画定問題とその処理方策」『ジュリスト』1321号（2006年）58頁。

第5章 環境

はじめに

漁業や鉱物資源の章で示してきたように我々は海洋からの恩恵を受け、またその開発可能性も大きい。しかし海洋の開発は海洋環境に少なからず悪影響を与えることに注意が必要である。例えば漁業による水産資源の乱獲は直接的に魚類の個体数に影響を与え、海洋全体の生態系にも影響を与える。また無秩序な海底鉱物資源の開発は海洋の水質悪化を招く。そこで我々は、このような開発から海洋環境を保全し、生物の多様性を維持する必要がある。

保全の手法としては様々あるが、現在注目されているのが海洋開発を制限することで海洋環境の保全・回復を目指す「海洋保護区」の手法である。保全策に実効性を付与するために保全のための海域の抽出作業が科学的な根拠に基づいて進められている。

そこで本章では、日本の海洋の環境を保全する取組みについて「生物多様性の保全上重要度の高い海域の抽出」及び「海洋保護区」に着目して論じる。

第1節 生物多様性の保全上重要度の高い海域の抽出

1-1 「生物多様性の保全上重要度の高い海域（EBSA）」

生物多様性の保全と持続可能な利用を効果的に行うためには、海洋環境の保全にとって重要な海域を抽出し、今後の海洋保護区の設定や漁業・航行の規制といった海洋政策に反映していくことが求められる。

この考え方は、生物多様性条約にもあらわれている（第7条（a））。ドイツのボンで開催された生物多様性条約第9回締約国会議では、EBSAについて抽出するための科学的基準が具体的に示された。次いで名古屋で開催された第10回締約国会議（COP10）でもEBSAについて引き続き議論された。

このような国際的動向を受けて日本でも「生物多様性の保全上重要度の高い海域」を特定し、予防的視点から効果的な保全を進めることを目的とした政策が進行している。

1-2 日本の取組み

我が国では生物多様性の保全上重要度の高い海域（重要海域）の抽出を行うことが、旧海洋基本計画（平成20年閣議決定）において示された²⁶⁶。

続いて「生物多様性国家戦略 2012-2020」や「海洋生物多様性保全戦略」（平成23年環

²⁶⁶ 旧海洋基本計画（平成20年閣議決定）において盛り込まれたものが現行の海洋基本計画（平成25年閣議決定）においても引き継がれている。「生物多様性の保全の観点から生態学的・生物学的に重要な海域を平成25年度までに抽出し、抽出された海域を踏まえ、海域ごとの生態系の特性や社会的・経済的・文化的な要因も考慮しつつ、海洋保護区の設定や管理の充実、海洋保護区のネットワーク化を推進する。」（海洋基本計画第2部2（1））

境省策定)でも重要海域の抽出の考え方や重要性、活用方法が示され、重要海域の抽出が海洋保護区の設定・管理やネットワーク化など海洋の生物多様性を保全する施策を推進するための基礎となることが想定されている。

具体的な手順としては以下の作業プロセスに従って進行している。(図 5-1)

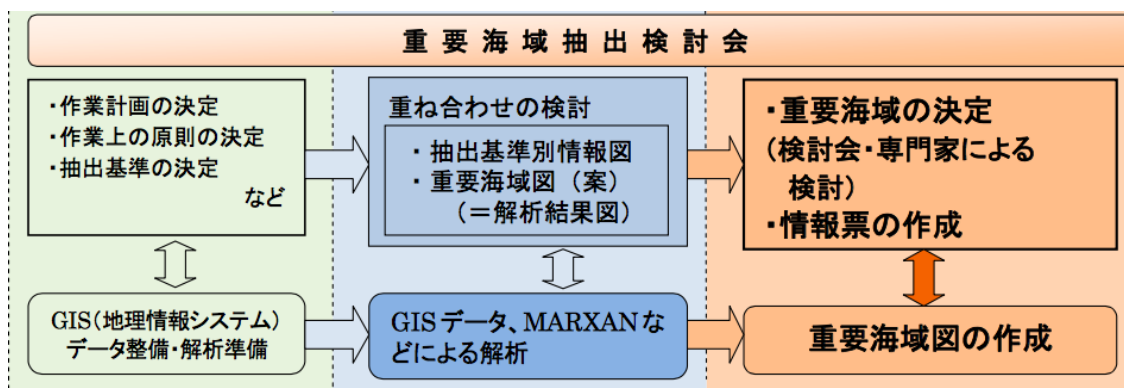


図 5-1 重要海域抽出の作業プロセス

出典：「重要海域抽出全体の作業計画と今年度のスケジュール(案)」

重要海域の抽出の抽出における基準については、原則として入手できる既存の科学的なデータをもとにして海域を抽出することが決定されており²⁶⁷、この点からも客観性の確保は本政策の重要な課題である。そこでドイツのボンで開催された生物多様性条約第 9 回締約国会議(CDB/COP9)において示された EBSA について抽出するための科学的基準を参考にしている。日本における抽出基準はこの 7 つの抽出基準に「典型性・代表性(わが国の代表的な生態系や生物群集等の特徴を典型的に示している海域)」を加えた、8 項目で抽出を行っている²⁶⁸。

²⁶⁷ 平成 23 年までの検討会で「原則」として決定されている。「重要海域抽出にかかるこれまでの結果(概要)」

http://www.env.go.jp/nature/biodic/kaiyo-hozen/ima/conf/06/mat01_2.pdf (最終閲覧日：2015 年 1 月 29 日)。

²⁶⁸ 首相官邸 web サイト「重要海域の抽出基準と適用例一覧(平成 23 年度決定事項)」

<http://www.env.go.jp/nature/biodic/kaiyo-hozen/ima/conf/08/ref03.pdf> (最終閲覧日：2015 年 1 月 29 日)。

表 5-1 日本における重要海域の抽出の抽出における基準

1. 唯一性もしくは希少性
2. 種の生活史における重要性
3. 絶滅危惧種又は減少しつつある種の生育・生息地
4. 脆弱性、感受性又は回復が遅い
5. 生物学的生産性
6. 生物多様性
7. 自然性
8. 典型性・代表性

出典：環境省 web サイト「重要海域の抽出基準と適用例一覧（平成 23 年度決定事項）」

1-3 日本における EBSA 抽出の問題点

本項では EBSA の抽出の遂行に際し日本が直面している課題について言及する。簡潔に述べれば「抽出の為の情報量の不足及び偏り」が当政策の課題である。

当該政策において一番必要であるのは十分な海洋情報の基に科学的客観性が担保された上で保全上重要度の高い海域が抽出されることである。しかし、海洋におけるデータは不足や偏りが生じており完全ではない。特に沖合海底については、データが非常に限られたものしかない²⁶⁹。

データの解析においては MARXAN と呼ばれるアルゴリズムが利用されるが、MARXAN を利用して正確な結果を導くためには詳細かつ正確なデータが必要となる。

確かに情報の不足や偏りを補うために専門家からの意見を収集する試みが行われている²⁷⁰。この試みは海域の生態学的・生物学的な特徴やまとまりを実態に沿ってとらえることには寄与すると考えられるが、解析の基本となる海洋データに代替し得るかは未知数である。また重要海域の抽出は、原則として入手できる既存の科学的なデータを基にして抽出

²⁶⁹ 環境省 web サイト「平成 23 年度、24 年度の重要海域抽出にかかる結果」

<http://www.env.go.jp/nature/biodic/kaiyo-hozen/ima/conf/06/ref01-3.pdf>（最終閲覧日：2015 年 1 月 29 日）。

²⁷⁰ 環境省 web サイト「専門家の意見収集の概要」

<http://www.env.go.jp/nature/biodic/kaiyo-hozen/ima/conf/07/mat02.pdf>（最終閲覧日：2015 年 1 月 29 日）。

する事ことが決定されており²⁷¹、この点からも疑問が残る。

第2節 海洋保護区

海洋開発が進むにつれて海洋の汚染が進行し、海洋の生物多様性の保全をどのように行うかという議論が20世紀後半以降活発になってきた。その中で海洋の生態系を保護するツールの1つとして、世界的に「海洋保護区 (MPA: Marine Protected Area)」の関心が高まっている。日本においても海洋保護区に関する議論は活発に行われるようになってきた。生物多様性条約第10回締約国会議で決定された戦略計画2011-2020(愛知目標)の目標11では、沿岸・海洋域について、2020年までに少なくとも日本の海域の10%が海洋保護区として保全されることが示された²⁷²。そこで本節では、日本の海洋保護区のあり方について論じていく。

2-1 海洋保護区とは

海洋保護区とは、設定された海域で人間の活動を制限することを通じて保全を目指すものである。しかし海洋保護区に国際的に合意された唯一の定義があるわけではない。海洋保護区を示す語は90以上あるとも言われる²⁷³。しかし一般的に使われる定義として、生物多様性条約第7回締約国会議は、「海洋環境の内部またはそこに接する明確に定められた区域であって、そこにある水塊及び関連する動植物相、歴史的及び文化的特徴が、法律及び慣習を含む他の効果的な手段により保護され、それによって海域又は及び沿岸の生物多様性が周辺よりも高いレベルで保護されている効果を有する区域²⁷⁴」と定めた。

またIUCN(国際自然保護連合)の定義では、「関連する生態系サービスと文化的価値とともに長期の保全を達成するために仕切られた区域であって、法律その他の効果的な手段で認知され、設定され、管理されている場所」²⁷⁵とされている。

2-2 日本における海洋保護区

日本においてもこの「海洋保護区」と呼べる海域は存在している。日本の海洋保護区については前述の定義を参考としつつも、その定義はより人間による開発に重心を置いたも

²⁷¹ 平成23年までの検討会で「原則」として決定されている。環境省・前掲注(267)。

²⁷² 環境省 web サイト「海洋生物多様性保全戦略 第5章」

<http://www.env.go.jp/nature/biodic/kaiyo-hozen/guideline/07-4.html> (最終閲覧日: 2015年1月29日)。

²⁷³ 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保護区に焦点を当てて—」『海洋政策研究』1号海洋政策研究所(2005年)163頁。

²⁷⁴ 環境省 web サイト「海洋生物多様性保全戦略」

http://www.env.go.jp/nature/biodic/kaiyo-hozen/pdf/pdf_honbun.pdf (最終閲覧日: 2015年1月29日)。

²⁷⁵ 八木・前掲注(120)。

のとなっている。具体的には、環境省の策定した「海洋生物多様性保全戦略」では「海洋生態系の健全な構造と機能を支える生物多様性の保全および生態系サービスの持続可能な利用を目的として、利用形態を考慮し、法律又はその他の効果的な手法により管理される明確に特定された区域²⁷⁶」とされている。この定義が示す意味は、保護と利用の両立を旨として、海洋の生態系からの利益を最大限に引き出すことを念頭に置いている²⁷⁷、ということである。

日本の海洋保護区の特徴としては、第 1 に設定海域の規模が比較的小さく、沿岸の漁業者が自主的に設定したものが多く、第 2 に、持続的な利用のために資源を保全する性格のものが多く、第 3 には、自然に対し人の手を積極的に加えていく活動が正当なものとして認められていることが²⁷⁸、その特徴となっている。これらを合計すれば日本全国に海洋環境を保護する海域は多数存在しており、その数は 1000 を超えるとも言われている²⁷⁹。

また日本の沿岸域は、ほぼ全てに漁業権が設定されており、一般には水産資源の採捕が制限されているため、海洋保護区を広義に解釈すれば、国内の沿岸域ほぼ全てが海洋保護区と言うことも可能である。漁業権によって漁業を営む権利が付与されるだけでなく、有用な水産資源に関しては、漁業調整規則により捕獲サイズや期間、漁具についても規定されている他、漁業協同組合や漁業者による自主的なルールも設定されており、このような自主管理が資源の維持につながっている事例も少なくない²⁸⁰。このような生物資源の自主管理を通じた海洋環境の維持が日本の海域保護の特徴なのである。

これらの特徴は先ほど示した日本政府の海洋保護区の定義「海洋生態系の健全な構造と機能を支える生物多様性の保全および生態系サービスの持続可能な利用を目的として、利用形態を考慮し、法律又はその他の効果的な手法により管理される明確に特定された区域」に当てはめれば、一定の正当性を有するといえる。

しかしこのような日本の海洋保護区は欧米の推進する海洋保護区とはその性質がかなり異なる。欧米型の海洋保護区の例を挙げれば、2006年に米国が設置した北西ハワイ諸島の海洋国立史跡（Marine National Monument）は、長辺約 2000 キロメートル、面積約 36 万平方キロメートルの大きさであり、立ち入りは許可制とし、漁業は 5 年で段階的に撤退

²⁷⁶ 環境省 web サイト「海洋生物多様性保全戦略公式『海洋生物多様性保全戦略』」
http://www.env.go.jp/nature/biodic/kaiyo-hozen/pdf/pdf_gaiyo.pdf（最終閲覧日：2015 年 1 月 29 日）。

²⁷⁷ 白山義久ほか編『海洋保全生態学』（講談社、初版、2012 年）250 頁。

²⁷⁸ 八木・前掲注（120）

²⁷⁹ 八木信行「日本型海洋保護区を巡る合意形成の特徴」（東京大学海洋アライアンス）
<http://www.oa.u-tokyo.ac.jp/rashimban/engan/cat59/post-22.php>（最終閲覧日：2015 年 1 月 29 日）。

²⁸⁰ 前川聡・山本朋範「日本における海洋保護区の設定状況（2009）～CBD 2012 年海洋保護区目標の達成度評価と今後の課題～」（WWF ジャパン、2009 年）3 頁。

するなどの利用の規制が導入されている²⁸¹。基本的に欧米型の MPA は広大な海域を立ち入り禁止にし、かつ漁業等の利用も禁止にすることで、厳格に海洋の生態系を保全する目的を持つ（表 5-2）。

表 5-2 海洋保護区の特徴に関する日米の差異

	米国 マリアナ 海域 における Marine National Monuments	日本沿岸における禁漁区や保護区域
規模	極めて大規模（1 辺が数百マイル）	小規模（1 辺が数百メートル規模）
成立過程	大統領府からのトップダウン	沿岸漁業者からのボトムアップが多い
目的	海山の保護、サンゴ礁生態系の保護	漁業資源の保全、沿岸生態系の保全
利害関係者の関与	不明（自然に対し手を触れないことが基本であると思われる）	積極的関与により、実行面を確保。放流や清掃活動等を通じて積極的に自然に対し手を加えることも多い

出典：八木信行「日本型海洋保護区の特徴と課題」
海洋政策研究財団ニューズレター第 219 号（2009 年）より筆者作成

2-3 知床自然遺産地域

生物資源の自主管理を行うことで海洋環境の保護を目指すのが日本の海洋保護区の特徴であるということは前節で示した。本節では、日本の海洋保護区の中で先駆的な取り組みとして知られる知床の海洋保護区について紹介する。

北海道の知床半島及びその海域は、豊かな氷縁生態系を代表する海として知られており、海鳥類、鯨類、アザラシ、トドが季節的に来遊し、サケ類、タラ類、イカ類などの海洋生物も豊かである。この知床半島及びその周辺海域は日本で初めて海域を含む世界遺産として 2005 年 7 月に登録された（図 5-2）。

²⁸¹ 八木・前掲注（279）。



図 5-2 知床自然遺産の全景

出典：知床データセンター「知床国立公園・遠音別原生環境保全地域」

世界遺産登録に至る過程で、世界遺産条約の諮問機関である IUCN と日本政府との間で知床を自然遺産として運用するにあたり、海洋を含めた環境保護に対する認識の違いが生じており、これを乗り越えるために両者で議論が重ねられた。この認識の違いは前述のような海洋保護区に対する考え方の違い（欧米は全ての人間の活動を禁止することを理想とするのに対し、日本は利用と保護との調和を目指すものである）に起因していたが、具体的には①漁業と海洋保護区との関係②生態系に基づく海域の確定③利害関係者との合意形

成、の3つの課題があった。

①については、IUCN は具体的な漁業規制を求めたのに対し、日本政府は漁協の自主規制を主張し、漁業規制を回避しようとした²⁸²。②については、IUCN は日本政府の推薦する海域が、陸域から1キロメートルしかなく、生態系に関する根拠もない点について指摘し拡張を要求している。また全域で漁労も行われている点に対してIUCN から異議が出た²⁸³。③に関しては、漁業の規制に関して知床の漁業者と漁業規制推進派の研究者らとの意見が対立し、合意形成が難航したこと、である。

これらの議論は難航したものの、結果として、知床半島が世界遺産に登録される時には日本政府側の譲歩で日本の既存の海洋保護区と比べても以下の点で進歩が見られた。

①漁業と海洋保護区との関係については、世界自然遺産登録に必要な生態系保全を、漁業と調整して実現するため、これらの相互関係を科学的知見も活用して明確化し、法律による規制や自主規制を調整した多利用型統合的領域管理計画を策定した。特に漁業者による自主規制による海域の環境保全の取組みは「知床方式」と呼ばれ、先駆的な事例として注目されている。

②生態系に基づく海域の確定については、関連する生態系を可能な限り含めるという視点から指定された（生態系に基づくゾーニングを行い、水深200メートルまでの陸棚を含み得る距岸3キロメートルまで延長）²⁸⁴。

③に関しては科学委員会（各分野の専門家が科学的な立場から助言する体制）が設けられ、世界遺産申請時から管理措置に関する合意形成の重要な役割を担っている。

このような知床の世界遺産登録までの経緯は海洋保護区の設定についての課題を提示した。今後他の海域で海洋保護区を設定する場合にも同様の課題に直面する可能性がある。そこで次節以降では海洋保護区の設定における課題について知床の例を参考に①漁業と海洋保護区との関係②生態系に基づく海域の確定③利害関係者との合意形成、の3点に絞って論じていく。

2-4 漁業と海洋保護区との関係

海洋保護区の法制度および制度設計を考える上でまず問題となるのが、海洋保護区における漁業の位置付けである。知床の事例では漁業者の自主規制という形で決着した。このように生物資源の自主管理を中心に置いた領域管理が日本の海洋保護区の特徴であるならば、知床のように海洋保護区と漁業は同海域で共存できるはずである。一方で海洋環境が破壊され、貴重な海洋生物の生存が危機に瀕しているので緊急かつ厳重な保護が必要となっているときには、漁業を規制するような海洋保護区が必要になってくる。このような海

²⁸² 加々美康彦「海洋保護区 場所本位の海洋管理」栗林忠男・秋山昌廣編『海の国際秩序と海洋政策』（東信堂、2006年）、214-215頁。

²⁸³ 同上、214-215頁。

²⁸⁴ 同上、217頁。

洋保護区を日本で設定する際に問題となるのが後述の水産資源保護法を除いて、生物多様性を目的とした漁業規制を行うことができる法制度がないということである。

漁業関係者がボトムアップで設定した禁漁区等の海域設定の目的は漁業を継続的に行うことであるため、その概念の中に生物多様性や海洋環境の保護という考え方は優先事項ではない。

一方で、国レベルで設置される海洋保護区にはいくつかの種類がある。代表的なものを挙げれば1957年の自然公園法上の「普通地域」、2010年の同法改正において「海中公園地区」に代わって設けられた「海域公園地区」、1972年自然環境保全法上の「海域特別地区」、そして1951年水産資源保護法上の「保護水面」の4種類の保護区がある。しかし水産資源保護法以外は漁業を規制することができず、漁業関係者の自主的な取組みに委ねられている。

また漁業が規制できる水産資源保護法も第14条は「この法律において「保護水面」とは、水産動物が産卵し、稚魚が生育し、又は水産動植物の種苗が発生するのに適している水面であつて、その保護培養のために必要な措置を講ずべき水面として都道府県知事又は農林水産大臣が指定する区域をいう。」と規定している。「保護培養」は持続的な資源の利用を意味する。よって生態系や生物多様性保全の観点からすれば不十分な内容である²⁸⁵。

このように日本の海洋保護区に漁業を規制するような利用を厳格に制限するものが存在しない。確かに日本の海洋環境は漁業によって維持されているという側面がある。しかし厳格に保護されねばならない海域に対しても漁業規制を行えないことは生物多様性の視点で海洋環境を考えれば不十分である。「漁業の規制を行えないこと」が日本の海洋保護区設定の第1の課題である。

2-5 生態系に基づく海域の確定

海洋保護区の設定に関する第2の課題は、欧米式の海洋保護区と比べて小さな海洋保護区をいかにして運用していくかという課題である。日本で設定される比較的狭い海域を保護区として運用していくためには、欧米型の広大な保護区の設定と比べて生物多様性の保全の観点から実効性が伴う必要がある。ここで重要となってくるのが、「生態系に基づく海域の設定（ゾーニング）及びネットワーク化」である。

海洋保護区の生態系に応じた適切なゾーニングの必要性については、海洋生物多様性保全戦略にも規定されている²⁸⁶。また海洋を利用する漁業関係者及びその他の利害関係者との利害調整の観点から海域設定にかかるゾーニングは海洋保護区を考える上で重要な要素

²⁸⁵ 白山ほか編・前掲注（277）246頁。

²⁸⁶ 海洋生物多様性保全戦略は「対象区域を適切にゾーニングし、生物多様性の保全と持続可能な利用を効果的に図っていくことも有効である。」「保護区の拡大を図るとともに、既存の保護区については区域内のゾーニングを見直し、必要に応じより規制の強い区域の設定を図る。」と規定している。

である。知床の事例では、生態系に基づくゾーニングを行い、水深 200 メートルまでの陸棚を含み得る距岸 3 キロメートルまで延長されている。

ゾーニングの取組みに関しては、国際連合教育科学文化機関（UNESCO）の取組みが参考になる。UNESCO は、1976 年に生物圏保存地域（Biosphere Reserves: BR）と呼ばれる事業を開始した。当事業は、保存機能（生物多様性の保全）、経済と社会の発展、学術的研究支援という 3 つの機能を達成するために、相互に依存する右の 3 つの区域、①核心地域（コアエリア;Core Area）、②緩衝地帯（バッファゾーン;Buffer Zone）、③移行地帯（トランジション・ゾーン;Transition Zone）を設定している²⁸⁷。①は生物多様性の厳正な保護が求められる地域である。②は外部から核心地域に対する影響を防ぐとともに核心地域からの生態系サービスを最大化する。③は生物資源や生態系サービスの持続可能な利用を行う地帯である（表 5-5）。これらの地域の関係はコアエリアを中心に、周囲をバッファゾーンで囲み、その外側をトランジション・ゾーンが囲むように配置されている（図 5-3）。



図 5-3 UNESCO 生物圏保存地域（Biosphere Reserves: BR）

出典：環境省 web サイト「ユネスコエコパーク（BR: Biosphere Reserves）について」

²⁸⁷ 環境省 web サイト「ユネスコエコパーク（BR: Biosphere Reserves）について」
<http://www.env.go.jp/nature/isan/kento/conf02/04/mat04.pdf>（最終閲覧日：2015 年 1 月 29 日）。

表 5-3 核心地域、緩衝地域及び移行地域の要件

1 核心地域	<ul style="list-style-type: none"> ・ 法律やそれに基づく制度等によって、長期的な保護が担保されていること ・ 次のカテゴリーの1つ以上に合致していること <ul style="list-style-type: none"> (ア) 生物地理学的区域を代表する生態系であること (イ) 生物多様性の保全の観点から重要な地域であること (ウ) より自然の状態に復旧できうる変形あるいは破壊された生態系の実例 (エ) 絶滅危惧種等希少な動植物が生息あるいは生育していること ・ 動植物相や植生等の調査の蓄積があり、公開に努めていること
2 緩衝地域	<ul style="list-style-type: none"> ・ 核心地域の周囲又は隣接する地域であり、核心地域のバッファーとしての機能を果たしていること ・ 核心地域に悪影響を及ぼさない範囲で、持続可能な発展のための地域資源を活かした持続的な観光であるエコツーリズム等の利用がなされていること ・ 環境教育・環境学習を推進し、自然の保全・持続可能な利活用への理解の増進、将来の担い手の育成を行っていること
3 移行地域	<ul style="list-style-type: none"> ・ 核心地域及び緩衝地域の周囲または隣接する地域であること ・ 緩衝地域を支援する機能を有すること ・ 自然環境の保全と調和した持続可能な発展のためのモデルとなる取組を推進していること

出典：環境省 web サイト「ユネスコエコパーク (BR: Biosphere Reserves) について」

世界自然遺産が、顕著な普遍的価値を有する自然地域を保護・保全するのが目的であるのに対し、ユネスコエコパークは、生態系の保全と持続可能な利活用の調和を目的としており、保護・保全だけでなく自然と人間社会の共生に重点が置かれている。この点からも UNESCO が実施している「生物圏保存地域」のゾーニングに対する考え方は、今後日本において、利用と保全を両立させる海洋保護区を推進するにあたって参考となる（図 5-7）。

また、海洋保護区の設定においては、個々の海洋保護区を「ネットワーク化」することが海洋生物多様性保全戦略において推奨されている。海洋保護区は単独で生物多様性の保全に資する面積が確保できない場合がある。また、その保護区が単独で存在した場合、タンカー事故による海洋汚染等の大規模な海洋汚染が発生した場合にバックアップとなる海域がないので生態系の保護に失敗する場合がある。このような事態を回避すべく海洋保護区を複数設定し、相互で連携させ、広範な海域を俯瞰したときに、海洋保護区間で生物多様性の確保の効果を高め合うような設定が必要であり、これが海洋保護区の「ネットワーク化」という意味である。

また、海洋の生態系全てを保護したい場合、巨大な海洋保護区が必要となる。しかし日

本のように海洋の利用と保護を両立させていくことが目指されている場合は比較的小さな海洋保護区を設定することになるので生態系全てを保全することは難しい。そこで海洋保護区のネットワークを利用し、種の生息地ごとに小さな海洋保護区を設定し、これらに関連付けて保護していけば小さい保護区で大きな保護区と似たような効果が得られるという側面もある²⁸⁸。

この海洋保護区のネットワーク化の事例は北大西洋での海洋環境保護を目指す OSPAR (オスパール) 条約が参考になる。OSPAR 条約は北大西洋の沿岸国全てが参加しており、1998 年にシントラで行われた会議で、海洋保護区のネットワーク化の促進が合意されて以来、海洋保護区のネットワーク化を推進している²⁸⁹。

2-6 利害関係者との合意形成

これまで論じてきたように、海洋保護区の設定には、設定海域を利用する利害関係者との合意が形成される必要がある。特に漁業関係者は、漁場が海洋保護区に設定されてしまえば、生活の糧を失うことになりかねない。世界的に最も先進的な海洋保護区に関する政策を進めるオーストラリアのグレートバリアリーフ海洋公園のゾーニングも政府や州の粘り強い利害関係者間の調整の上に成立している²⁹⁰。

我が国においても、知床半島が世界自然遺産に認定される過程で、漁業者との利用調整は紛糾し、マスコミに「スケツと漁師が大事か、トドが大事か」と揶揄されたほどである²⁹¹。知床自然遺産がこのような対立を乗り越えた背景には、科学的根拠に基づく合意形成があった。そこで本節では海洋保護区の設定に科学的根拠を付与する仕組みについて紹介したい。

知床半島を世界遺産に推薦するにあたり、日本政府は「知床世界遺産管理計画」（2004 年 1 月）を作成した。この計画において国内の自然公園としては初めて、常設の科学委員会を設置した。

「科学委員会」は知床が候補地の段階で設置されており、遺産登録後は「知床世界自然遺産地域科学委員会」と名称を変え、自然環境に関する調査研究・モニタリング・評価とその結果に基づく順応的な保全・管理を進めるため、各分野の専門家が科学的な立場から助言する体制が整備されている。委員は主に生態学者（海洋、生物、植物）から構成され、オ

²⁸⁸ WWF web ”So what is a representative network of MPAs?”

http://wwf.panda.org/what_we_do/how_we_work/conservation/marine/protected_areas/increasing_protection/mpa_networks/ (最終閲覧日：2015 年 1 月 29 日)。

²⁸⁹ OSPAR COMMISSION “OSPAR Network of Marine Protected Areas”

http://www.ospar.org/content/content.asp?menu=00700302210000_000000_000000 (最終閲覧日：2015 年 1 月 29 日)。

²⁹⁰ 栗林忠男・秋山昌廣編『海の国際秩序と海洋政策』（東信堂、2006 年）、193 頁。

²⁹¹ 桜井泰憲「知床世界自然遺産地域の海域保全と海洋保護区（特集 世界に伝える日本の自然共生）」『環境研究』158 号（2010 年）86 頁。

ブザーバーとして関連する行政機関、漁業協同組合も参加している²⁹²。

この科学委員会が、自然遺産選定の諮問機関である IUCN の意見に対してどのような対応をすべきかについて政府に対して助言を行っている。例えば「海域保護に関わる基本的課題は、いかに漁業規制を行うかよりも、むしろいかに持続可能な漁業を確立するかにある。」「海洋保護区は、環境と生物多様性の保全ばかりでなく、持続的漁業の存続を図るためのものと定義されている。特に漁獲量以外に確実な情報がない場合には漁業資源の持続性を保証する有効な手段であり、漁業振興のためにも保護区の設置が検討されるべきである。」といったような、科学的・学術的な知見に基づいて政府に助言を行っており、第三者的立場で漁業と環境保全の調和をいかにして図るかという問題にもアプローチしている²⁹³。

知床の科学委員会の事例からわかることは、第 1 に科学的知見が合意形成において重要な役割を担うということである。対立点に対し科学的根拠が示された解決案はその客観性ゆえに当事者間での合意が得やすいといえる。第 2 に当事者間の合意を形成する際に、第三者が解決案を提示することが合意形成において非常に重要な役割を担っているということである。

米国では、事業主体や各利害関係者から中立的な立場にある第三者が解決案の作成を支援し対立点を解消する手法をメディエーションと呼び、陸域の社会資本の整備において利害調整が必要になる場合に広く利用されている²⁹⁴。

第 3 節 提言

3-1 問題の整理

これまで論じてきたように「生物多様性の保全上重要度の高い海域の抽出」における問題は「データの不足と偏り」が生じていることである。「海洋保護区」の抱える問題については「現在の海洋保護区の根拠法には生物多様性を意識した漁業規制が存在しないこと」「効率的かつ実効的な海域確定が必要であること」「合意形成過程を確立すべきであること」の 3 点である。

²⁹² 同上、85 頁。

²⁹³ 知床データセンターweb サイト「IUCN からの指摘事項に関する意見」
http://dc.shiretoko-whc.com/data/meeting/renraku_kaigi/h16/chiiki_H1607_shiryo3.pdf
(最終閲覧日：2015 年 1 月 29 日)。

²⁹⁴ 松谷真之介「洋上風力発電の事業化における漁業関係者等ステークホルダーとの合意形成上の法的課題と展望」『環境管理』2004 年 6 月号 (2004 年) 38 頁。

3-2 提言①生物多様性の保全上重要度の高い海域の抽出について

積極的な情報収集により海洋の情報の不足や偏りをなくし、より客観的かつ詳細な海域抽出を行う。

当政策において重要であることは客観的データに基づく正確性である。しかし、現在は基礎となるデータに不足や偏りが発生しており、この点を是正すべきである。

そこでデータのインプットに関しては日本国内の海洋科学調査を支援して、より詳細なデータを収集する。特に MARXAN 等による解析図作成には正確なデータが不可欠であり、より正確な重要海域図の作成には現在データが不足している海域でのデータ収集を中心にデータの蓄積を進め、データの偏りや不足を是正していく必要がある。

またデータ収集と並行して、情報の一元化を行い利用できる情報の取りこぼしをなくすることも重要である（この点については科学調査の章を参照）。

3-3 提言②海洋保護区について

生物多様性を意識した漁業規制を行う。

海洋保護区の根拠となる法令について改正を行う必要がある。漁業規制を含めた生物多様性の保全に資するような法律にすべきである。

現在でも漁業権に基づいて、漁業関係者の自主規制は行われているものの、この規制は経済的な目的で実行されていることに留意する必要がある。漁業に資さない生態系に関しては、漁業関係者の関心の範疇の外にある。漁業がこの生態系に何らかの影響を与える場合でも現状では漁業を規制する実質的な仕組みは存在しない。そこで海洋環境保護に関する法制度を一部改正し漁業規制を行えるようにすることを提言する。

確かに漁業は海洋の利用の重要な位置を占めている。また日本の海洋環境は、漁業者の自主的な管理に基づいて維持されているという側面も存在する（知床方式がその最たる例である）。しかし一方で嚴重に保護されなければならない海域に関しては法的根拠に基づいて漁業も規制していく制度設計が必要である。

規制にあたっては、漁業者の権利を制限することになるので科学的な根拠を示すことが重要となる。科学的な調査に基づき、生物多様性や生産性への予測を示した上で規制を行う必要がある。そこで現在進行中の「生物多様性の保全上重要度の高い海域の抽出」等の取組みと関連付けられた施策の展開が望まれる。

また、海洋保護区に関して、海洋生物多様性保全戦略は「必要な海域について保護区の設定を推進していく際には、本定義の目的に示された生物多様性と生態系サービスの観点から、既存の制度を適切に活用した拡充やそれらの制度の効果的な組み合わせと連携によ

る効率的な海洋保護区のあり方を考えるべきである。」としている。これは既存の制度を組み合わせることで多様なバリエーションの海洋保護区を設定することを意味している。漁業規制を含む厳格な海洋保護区を設定することは保護区のバリエーションに幅を持たせることに寄与するので、日本の指針にも合致すると考えられる。

3-4 提言③海洋保護区について

ゾーニングやネットワーク化の手法を用いて海域の確定を行う。

海洋保護区のように海域を指定する行為において重要な要素が海域のゾーニングとネットワーク化である。生態系に基づいた海域の確定が海洋保護区の設定には重要である。また日本のように沿岸部に人口が集中し、海洋を利用する利害関係者が多い海域で海洋保護区を設定する場合、利害の調整のために適切に海域がゾーニングされる必要がある。

日本は利用と保全を両立させる海洋保護区を推進しているので、UNESCO が実施している「生物圏保存地域」のゾーニングに対する考え方、つまりゾーニングによりコアエリア、バッファゾーン等を指定して生物多様性を保全していくことと親和性が高い。このような取組みを今後の海洋保護区の設定に取入れていくべきである。

また海洋保護区のネットワークを構築するべきである。これは保護区同士を相互に補完し合うことで大規模な汚染等で海域の生態系が全滅することを防ぐためであるが、ネットワーク化の必要性は日本の海洋の特徴からも導ける。日本は漁業関係者等の利害関係者が沿岸域に集中しているために比較的小さな海域しか保護区として設定できないが、海洋保護区のネットワークを利用することで大きな保護区と似たような効果が得られるからである。

海域の設定やネットワーク化には「生物多様性の保全上重要度の高い海域の抽出」で示された海域を利用することが考えられる。特にネットワーク化のための指針としては、生物多様性条約の第9回締約国会議（COP9）において EBSA から海洋保護区のネットワークを策定する際の科学的指針も示されている²⁹⁵のでこれらを参考にして進めるべきである。

²⁹⁵ Annex II, IX/20. Marine and coastal biodiversity, COP 9 Decision, <http://www.cbd.int/decision/cop/?id=11663>（最終閲覧日：2015年1月29日）。

3-5 提言④海洋保護区について

科学的根拠に基づく合意形成を行う。

海洋保護区を設定する際に科学委員会を設置して利害関係者の意見の調整を義務付けることを提言する。海洋保護区の設定には科学的根拠を付与して、客観性を持たせることが必要である。また科学的根拠に基づく海域保護は、設定時に利害関係者を説得する手段として機能するからである。

知床の例でも科学委員会が海洋保護区は「持続可能な漁業に資すること」や、「海洋保護区は漁業の維持にとっても有効な手段であること」を科学的に示し、利害関係者の同意を得ていくことに成功している。

また科学委員会は海洋保護区の設定後も定期的に設けることを提言する。海洋の環境は変化しており、最新の科学調査やモニタリングの結果を踏まえたフィードバックを専門家から得ることは保全を目的とした海域管理に重要であることに加えて、海域を最新の海洋情報に基づいて柔軟に利用することができるという利用の面からも重要である。

第6章 海洋科学調査

はじめに

海の深さは、場所によっては10000メートルを超える。海中は光が届かない場所が多く、陸上と異なり水圧、海流、波浪といった物理的負荷が大きい。このような過酷な環境において人が活動するためには高度な技術を必要とする。また、海洋は容易に目視することができず、知見を得るために多大なコストを要する。そのため、人類にとって未知な領域が多く残された場所である。こうした事情から、日本が海洋立国として海洋の開発及び保護を考える際に、海洋に関わる科学を推進し、知見を獲得することが必要である。

本章においては、海洋に関わる科学の中で、特に海洋を場として設定する科学の諸分野を中心として、国として取組むべき課題を調査し提言を検討する。第1節では、海洋に関する科学を振興し、知見を充実させるための施策を検討する。第2節では、海洋の利活用及び保護等に際し共通して必要となる基礎的な海洋情報の収集について検討する。第3節では、科学を活かした海洋管理について扱う。第4節では、海洋の「科学的調査」²⁹⁶に関する国際法上の権利をどのように行使することが適切であるかについて検討する。第5節では、第1節から第4節において抽出した課題を解決するための提言を記す。

第1節 海洋に関する知見の充実

1-1 問題の所在

科学的研究を推進することは海洋政策にとって重要である。このことは、海洋基本法が第4条において「科学的知見の充実」に言及するとともに、第18条、第22条、第23条、第27条において科学的知見の利用や調査・研究・技術開発の推進等に触れていることに表れている。

2013年閣議決定の海洋基本計画では、「海洋の総合的管理に必要となる基盤情報を整備するため調査を実施」することとしている²⁹⁷。海洋は陸域に比べて未知である部分が多く残されている。そのため、基礎的な知見を長期的に、また広域的に収集することが必要である。そうでなければ、どこがどのような特性を持つ海域であるかといった、政策や活動の前提となる分析をすることができないためである。

²⁹⁶ 「科学的調査」は国連海洋法条約において、海洋に関する調査全般というよりは限定的な意味で用いられており、日本における「科学」あるいは「学術的」という用語とも同一ではない。そのため、本章においては国連海洋法条約に言うところの科学的調査を指す場合、「科学的調査」と表記し、一般的な海洋科学調査と区別する。詳細は本章第4節において記述する。また、日本が外国のEEZ等において「科学的調査」を行う場合の手続き等について本章第1節1-3において述べる。

²⁹⁷ 総合海洋政策本部「海洋基本計画の概要」

<http://www.kantei.go.jp/jp/singi/kaiyou/kihonkeikaku/130426gaiyou.pdf>（最終閲覧日：2015年1月29日）。

また、鉱物資源開発や海洋エネルギーの利用が計画される中、海洋科学技術の開発が期待されている。多様な分野において、海洋に関わる科学が発展している。海洋をフィールドとする海洋物理学や海洋化学、生物海洋学、海洋生物学等を総じて海洋科学と呼ぶ。また、情報工学といった直接海洋をフィールドとしない分野も海洋の発展にとって重要であり、海洋の特性に応じた研究を進める必要がある。

以下においては、海洋政策の一分野としての科学に関する施策について述べる。

1-2 海洋政策における科学的知見の位置付け

海洋基本法第4条に、「海洋の開発及び利用、海洋環境の保全等が適切に行われるためには海洋に関する科学的知見が不可欠である一方で、海洋については科学的に解明されていない分野が多いことにかんがみ、海洋に関する科学的知見の充実が図られなければならない」とある。総則の部分に書かれていることから、海洋政策全体に関わる問題として科学的知見の必要性が認識されていると考えられる。また同法の基本的施策の章においても、第22条に「海洋調査²⁹⁸の推進」、第23条に「海洋科学技術に関する研究開発の推進等」が定められており、個別の施策の柱の1つとしても考えられている。

日本の政策としての海洋科学は、海洋基本計画、科学技術基本計画、科学技術・学術審議会海洋開発分科会の方針を中心として行われている。海洋基本法を受けて、海洋基本計画でも科学的知見の充実が基本的施策とされている。また、海洋基本計画は海洋科学技術に関する研究開発について、科学技術基本計画や科学技術・学術審議会海洋開発分科会の検討等を踏まえて推進するとしている²⁹⁹。科学技術基本計画は科学技術基本法第9条に基づき政府が策定する計画である。2011年に閣議決定された第4期科学技術計画においては「海洋」という言葉が5回登場し、また、国が研究開発を推進する際は海洋基本計画に基づく推進との整合性に配慮するということが書かれている³⁰⁰。科学技術・学術審議会は文部科学省に設置された審議会であり、その分科会の1つとして海洋開発分科会がある³⁰¹。

²⁹⁸ 海洋基本法第22条に言う「海洋調査」は、「海洋の状況の把握、海洋環境の変化の予測その他の海洋に関する施策の策定及び実施に必要な調査」のことであり、海洋において行われる調査の全てを指すものではない。

²⁹⁹ 「海洋基本計画」（2013年4月閣議決定）10頁、
<http://www.kantei.go.jp/jp/singi/kaiyou/kihonkeikaku/130426kihonkeikaku.pdf>（最終閲覧日：2015年1月29日）。

³⁰⁰ 「科学技術基本計画」（2011年8月19日閣議決定）25頁、
http://www.mext.go.jp/component/a_menu/science/detail/_icsFiles/fieldfile/2011/08/19/1293746_02.pdf（最終閲覧日：2015年1月29日）。

³⁰¹ 科学技術・学術審議会の所掌事務は「文部科学大臣の諮問に応じて、科学技術の総合的振興に関する重要事項及び学術の振興に関する重要事項を調査審議し、又は文部科学大臣に意見を述べること」等であり、海洋開発分科会は「海洋の開発に関する総合的かつ基本的な事項」を扱う。文部科学省 web サイト「科学技術・学術審議会の概要」
http://www.mext.go.jp/b_menu/shingi/gijyutu/gijyutu0/gaiyou/1267189.htm（最終閲覧

海洋開発分科会は、分科会の開催に加えて必要に応じて深海掘削委員会、海洋生物委員会といった部会・委員会を設けて議論をしている。毎年、海洋科学技術に関する研究開発に係る各省庁の新規施策あるいは拡充施策について施策の事前評価を行っている³⁰²。また、海洋科学調査から技術開発まで含めて広く科学的な事項について提言を行っている。直近では、2014年8月31日に「地球深部探査船「ちきゅう」による南海トラフ地震発生帯掘削計画の進め方に関する提言」を出している³⁰³。このように近年では海底の掘削や鉱物資源に関する議論を行う場合が多いが、他には北極研究の推進や海中インフラノベーションハブの構築という、調査技術それ自体を商品として市場に参入する構想を評価している³⁰⁴。

「科学」は例えば「鉱物資源開発」「海洋エネルギー開発」といった項目と同列に、施策の一分野として推進されるだけではない。海洋基本法第4条に書かれているように各政策を判断、実行、推進するためには科学的知見が必要である。必要な調査研究を行うことや科学的知見を利用すること、技術開発を行うこと等が「科学」を標榜するものではない各分野においても、当該分野における施策を推進するための基礎的取組みとして重視されている³⁰⁵。上述したように海洋基本法等に基づき国として推進すべき施策が決められる一方で、個別の政策分野にとって必要な科学的知見の充実については、国が海洋という場に

日：2015年1月29日)。

³⁰² 事前評価の対象となる「海洋科学技術」とは、「科学技術関係予算」(総合科学技術会議事務局とりまとめ)及び「海洋関係予算」(総合海洋政策本部事務局とりまとめ)の両方に登録されている施策のことである。この中から、予算の額等の観点によって評価する施策を決定しており、必ずしも文部科学省が所掌する施策のみを評価対象とするものではない。海洋開発分科会事務局「平成26年度の海洋科学技術関連新規施策の事前評価について」(海洋開発分科会(第41回)配付資料1-1)2013年8月26日、

http://www.mext.go.jp/b_menu/shingi/gijyutu/gijyutu5/attach/1347752.htm (最終閲覧日：2015年1月29日)。

³⁰³ 文部科学省 web サイト「海洋開発分科会について」

http://www.mext.go.jp/b_menu/shingi/gijyutu/gijyutu5/ (最終閲覧日：2015年1月29日)。科学技術・学術審議会海洋開発分科会「平成27年度の海洋科学技術関連新規施策の事前評価について」(2014年8月)7頁、

http://www.mext.go.jp/b_menu/shingi/gijyutu/gijyutu5/reports/_icsFiles/afiedfile/2014/08/29/1351671_1_1.pdf (最終閲覧日：2015年1月29日) 参照。

³⁰⁴ 科学技術・学術審議会海洋開発分科会・同上。

³⁰⁵ 例えば海洋エネルギー・鉱物資源開発計画において、表層型メタンハイドレートについて分布する海域等を調査し、その結果を踏まえて開発手法を検討することが必要とされている。経済産業省「海洋エネルギー・鉱物資源開発計画」(2013年12月24日)5頁、

http://www.meti.go.jp/committee/sougouenergy/shigen_nenryo/pdf/report01_01_00.pdf (最終閲覧日：2015年1月29日)。また、海洋生物多様性保全戦略は「海洋の生物多様性の保全と持続可能な利用に関する施策を効果的に実施していくために」科学的データを充実させる必要があるとしている。環境省「海洋生物多様性保全戦略」(2011年)31頁、http://www.env.go.jp/nature/biodic/kaiyo-hozen/pdf/pdf_honbun.pdf (最終閲覧日：2015年1月29日)。

対する科学として一体的に計画をするというより、実際には分野ごとに対応がされている場合が多い³⁰⁶。

開発のための科学という点では、海底資源に関わる科学的調査及び調査技術の開発について、「次世代海洋資源調査技術」という課題が内閣府の戦略的イノベーション創造プログラム（SIP）で採択されている³⁰⁷。この課題は、日本の海洋資源開発に必要な調査技術の確立を目標とすると同時に、海洋資源調査産業の創出を目指している³⁰⁸。

近年の海洋科学政策に対する要望としては、2012年7月に一般社団法人日本経済団体連合会（経団連）が発表した提言において、海洋開発の基盤強化や技術開発のために東北にマリンサイエンス拠点を整備することと、商業化への道筋をつけるために実証実験を行う海域を確保することが必要とされている³⁰⁹。経団連はまた、独立行政法人海洋研究開発機構について、研究成果の利用促進や技術移転を通じた産業化への貢献ができるように機能強化することを提言している³¹⁰。

1-3 海洋科学調査

ここでは、海洋に関わる調査研究の中で、海洋をフィールドとして行われる調査研究について言及する。

(1) 日本の海洋調査

日本国内において省庁が自ら行う海洋調査は、水路業務法、気象業務法といった法律等に基づき個別具体的な目的のために実施される。調査が必要であって省庁が自ら行わない場合は、他の機関に委託するといった手段が採られる。また、独立行政法人海洋研究開発

³⁰⁶ 例えば水産資源管理における漁獲可能量の決定は海洋生物資源の保存及び管理に関する法律第3条に基づき農林水産大臣によって行われ、科学的な分析が含まれている。決定された漁獲可能量が管理においてどのように用いられているかについては、本報告書第3章第2節に詳説する。

³⁰⁷ 内閣府「戦略的イノベーション創造プログラム」

<http://www8.cao.go.jp/cstp/gaiyo/sip/index.html>（最終閲覧日：2015年1月29日）。

³⁰⁸ 内閣府政策統括官（科学技術・イノベーション担当）「SIP（戦略的イノベーション創造プログラム）次世代海洋資源調査技術（海のジパング計画）研究開発計画」（2014年11月13日）1頁、http://www8.cao.go.jp/cstp/gaiyo/sip/keikaku/5_kaiyou.pdf（最終閲覧日：2015年1月29日）。

³⁰⁹ 日本経済団体連合会「新たな海洋基本計画に向けた提言」（2012年7月17日）3頁、http://www.keidanren.or.jp/policy/2012/052_honbun.pdf（最終閲覧日：2015年1月29日）。

³¹⁰ 同上、10頁。独立行政法人海洋研究開発機構は2003年の独立行政法人海洋研究開発機構法成立を受けて2004年に発足した。その前身である認可法人海洋科学技術センターが1971年に設立されたのは、経団連の要望によるものである。海洋研究開発機構「JAMSTECについて：沿革」<http://www.jamstec.go.jp/j/about/history/>（最終閲覧日：2015年1月29日）参照。このことには、経済界に海洋科学技術の発展を求める声が40年以上前からあったことが表れている。

機構法に基づく研究機関である海洋研究開発機構は、「平和と福祉の理念に基づき、海洋に関する基盤的研究開発、海洋に関する学術研究に関する協力等の業務を総合的に行うことにより、海洋科学技術の水準の向上を図るとともに、学術研究の発展に資することを目的」³¹¹としており、広く科学の分野を扱っている。海洋研究開発機構は自ら調査研究を行うだけでなく、多数の研究船・調査船を保有し³¹²、船舶の運用や研究船利用の公募等を行うことによって海洋研究開発機構以外の研究機関等が行う海洋科学調査への貢献もしている³¹³。他に、独立行政法人では石油天然ガス・金属鉱物資源機構及び水産総合研究センターが船を所有し調査を行っている³¹⁴。また、北海道大学や東京海洋大学のように、調査研究に用いる船舶を所有している大学・研究機関がある³¹⁵。国が直接は関与しない、都道府県水産試験場や民間企業による調査も行われている。このように、海洋に関する調査研究の主体は様々である（図 6-1）。また、主体によって目的が様々である。

船舶による調査は掛かる費用が大きい。そのため、共通する項目等については省庁間で協力して行われる場合がある。例えば、同じ形態の調査が必要である場合に年度ごとに交代で行う、海域を分担するといった協力が行われてきた³¹⁶。

³¹¹ 独立行政法人海洋研究開発機構法第 4 条。

³¹² 独立行政法人海洋研究開発機構 web サイト「研究船・施設・設備」
<http://www.jamstec.go.jp/j/about/equipment/ships/>（最終閲覧日：2015 年 1 月 29 日）。

³¹³ 独立行政法人海洋研究開発機構 web サイト「研究船利用公募」
http://www.jamstec.go.jp/maritec/j/public_offering/（最終閲覧日：2015 年 1 月 29 日）。

³¹⁴ 石油天然ガス・金属鉱物資源機構による調査について、経済産業省「海洋エネルギー・鉱物資源開発計画」（2013 年 12 月 24 日）38 頁、
http://www.meti.go.jp/committee/sougouenergy/shigen_nenryo/pdf/report01_01_00.pdf
（最終閲覧日：2015 年 1 月 29 日）。水産総合研究センター所有の漁業調査船について、独立行政法人水産総合研究センター web サイト「漁業調査船一覧」

<http://www.fra.affrc.go.jp/vessel/>（最終閲覧日：2015 年 1 月 29 日）。

³¹⁵ 北海道大学について、北海道大学大学院水産科学研究院大学院水産科学院水産学部 web サイト「施設について」<http://www2.fish.hokudai.ac.jp/modules/article/content0078.html>
（最終閲覧日：2015 年 1 月 29 日）。東京海洋大学について東京海洋大学海洋科学部 web サイト「練習船」<http://www.kaiyodai.ac.jp/fms/ship/index.html>（最終閲覧日：2015 年 1 月 29 日）。

³¹⁶ 海上保安庁からの聞き取り調査に基づく。

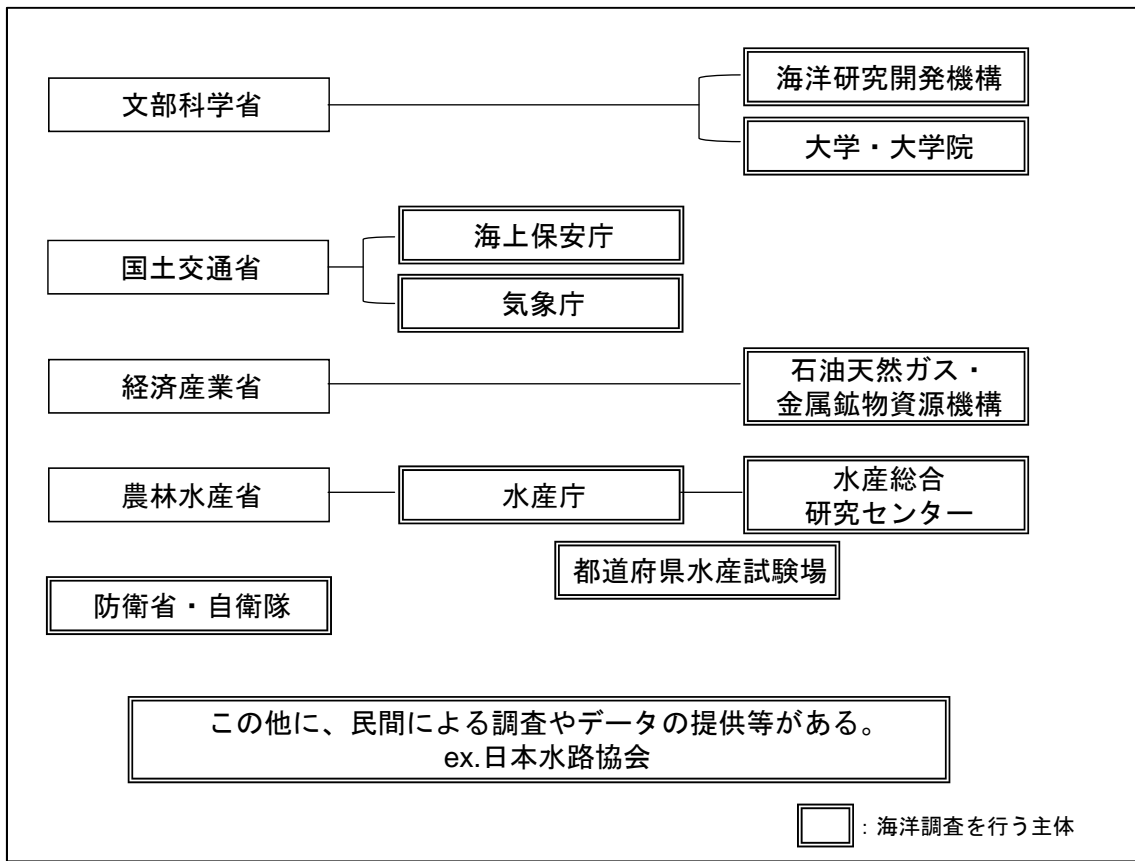


図 6-1 海洋において調査を行う公的機関等

出典：筆者作成

(2) 国際的なプロジェクトへの参加

海洋は広大であるため、一国が全ての海域を調査することは困難である。しかし、海洋は一体であるため、自国の領海及び EEZ 等だけではなく、公海、深海底や外国の領海及び EEZ 等に関する情報も得ることが望ましい。全球的な情報を得ることは、単に知見を量的に増やすという意味があるだけではなく、津波のような広域にわたる現象のメカニズムを解明したり、環境汚染のような広域かつ長期にわたる海洋の変化を把握したりすることに役立つ。量的に効率を上げる観点からも、知見の質を上げる観点からも、協力できる事項については協力し、情報を共有することが科学の発展に資すると言える。これは、単にある研究に国籍の異なる研究者が参加しているということではなく、国と国が協力することによってより大きなプロジェクトを行うことが可能になるということである。

現在、一国による調査研究だけではなく、国際的に協力して海洋に関する知見を増やす取組みが行われており、日本も参加している。例えば、国際水路機関（IHO）に加盟し、各国と水路データ等を交換している³¹⁷。IHO は 1921 年に航海の安全と海洋環境の保護の

³¹⁷ 海上保安庁海洋情報部 web サイト「国際協力～世界的な水路分野の発展、海洋調査・研

ために設立された国際水路局を前身とし、1970年に国際水路機関条約に基づき設立された国際機関である³¹⁸。水路図の統一や水路測量技術開発等を行っており、2015年1月現在、IHOに加盟している国・地域は82である³¹⁹（図6-2）。IHOはユネスコ政府間海洋委員会（IOC）と協力して大洋水深総図（GEBCO）を作成している³²⁰。IHOが定める水深図の精度に関する基準は、各国が独自に得られる水路の情報より粗い場合がある³²¹。情報の共有にあたっては、各国が他の国と共有することが望ましくないと考えられるような繊細な情報を共有することは困難である。このため、政府として国際的な情報共有を進める際には、GEBCOの取組みのように、各国が共有可能な程度であり、かつ情報を共有する目的が達成される程度の基準を定めることが重要である。

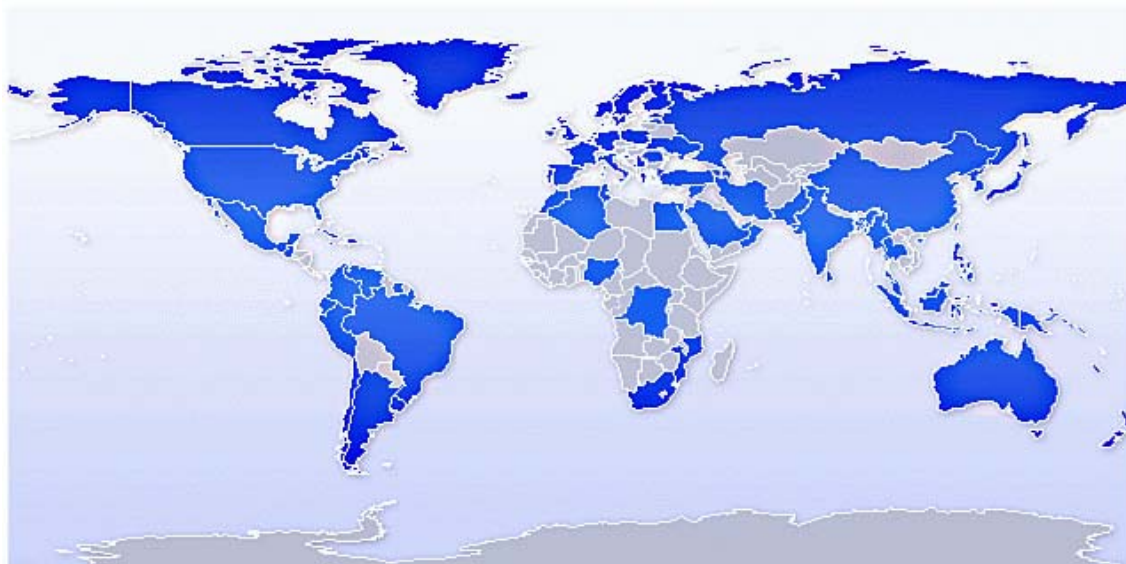


図6-2 IHO加盟国（濃い色で塗られている国が加盟国）

出典：IHO web サイト

(3) 日本の領海・EEZ等において海洋科学調査を行う際の手続き及び調整

日本の科学者等が日本の領海やEEZ等において海洋科学調査を行う場合、関連する国内

究のために」<http://www1.kaiho.mlit.go.jp/kokusai.html>（最終閲覧日：2015年1月29日）。

³¹⁸ IHO web サイト「About IHO」

http://www.iho.int/srv1/index.php?option=com_content&view=article&id=298&Itemid=297&lang=en（最終閲覧日：2015年1月29日）。

³¹⁹ 同上。

³²⁰ 海上保安庁 web サイト「「大洋水深総図（GEBCO）会議」の開催について」

<http://www.kaiho.mlit.go.jp/info/kouhou/h13/k200104192.htm>（最終閲覧日：2015年1月29日）。

³²¹ 海上保安庁からの聞き取り調査に基づく。

法を遵守するとともに、他の海域利用者と事前に調整を行う必要がある。この事前調整は法的な義務ではないところ、その主な目的は、調査海域の設置物等を知らずに調査することによって損失を受け、あるいは調査を実施して既存の利用者に損失を与えることによって、法的紛争に至るといった事態を避けることである³²²。日本においては沿岸から沖合に至るまで多くの海域において漁業が行われているため³²³、特に漁業者との調整が必要である場合が多い。例えば海洋研究開発機構が行う調整は、まずは漁業者に対して調査の内容について説明し、漁業者の意見等を基に漁期や漁具等に配慮することによって理解を求める³²⁴。このようにして理解・協力を得られる場合は、調整の際に漁業補償を伴わない場合がある。一方で、調整が難航し最終的に了解を得られない場合は当該海域において調査を行うことができなくなるか、より法的紛争等が発生する恐れをはらむものとなることが考えられる。こうした調整は行政等を介すことなく当事者間で行われるため、組織を超えて統一の規則等があるものではなく、調整の手法や漁業補償を求められた際の対応は場合によって異なる。漁業調整以外では、港湾法といった法律への対応や、海上自衛隊の演習海域との調整、海上保安庁への通知等を行う必要がある³²⁵。海洋科学調査を行うこと自体は法律に基づく許認可等の対象となっておらず、調査の内容や海域等に応じて関係する法令等が定める手続きに従うことによって実施が可能になる。

2011年に鉱業法が改正され海域の探査等に関する規定が出来たため、鉱業法の規定に違反しないように配慮する必要が生じた³²⁶。鉱業法第100条の2では、鉱物の探査を、「鉱物資源の開発に必要な地質構造等の調査（鉱物の掘採を伴わないものに限る。）であつて、地震探鉱法その他一定の区域を継続して使用するものとして経済産業省令で定める方法によるもの」としている。また、この条文を受ける鉱業法施行規則第44条の2は、「地震探鉱法については、人工的に振動を起こすことで地震波を発生させ、その反射波を検知する方法をいう」、「経済産業省令で定める方法は、次に掲げる方法のうち一定の区域を継続して使用するものであつて、排他的経済水域及び大陸棚に関する法律（平成8年法律第74号）第1条第2項の規定による排他的経済水域若しくは同法第2条の規定による大陸棚に係る海域又は領海及び接続水域に関する法律（昭和52年法律第30号）第1条第1項の規定による領海若しくは内水（内水面を除く。）において行うものとする。 1 電磁法（電磁波を海底面近くで発生させ、生じた電磁場の変化を検知する方法をいう。） 2 集中的サンプリング探査法（底質を収集する機器を用いて、底質を集中的に収集する方法をいう。）」としている。すなわち、資源探査を行うには経済産業省令で定める手続きに従い、許可を得ることが必要である。一方で上記の規定は、外形上の要件を満たせば、直接に商業的目

³²² 独立行政法人海洋研究開発機構からの聞き取り調査に基づく。

³²³ 本報告書第3章第3節において、日本における漁業の特色に言及する。

³²⁴ 独立行政法人海洋研究開発機構からの聞き取り調査に基づく。

³²⁵ 同上。

³²⁶ 鉱業法改正の経緯や内容について、本報告書第4章に記述する。

的による探査ではなく、科学研究を目的とする調査であっても該当し得るものである³²⁷。調査主体が鉱業法の規定に配慮する必要がある一方で、科学研究を規制することは鉱業法の意図するところではないことから、国が鉱業法の運用において科学研究に配慮することが求められる。具体的には、規模や期間、内容、目的等によって科学研究であると判断できる場合には許認可が円滑に行われるよう制度を整えることが考えられる。鉱業法改正は日本の海域における鉱物資源開発に係る法制度を整備する目的で行われたものであるが、それにより科学に対する過度な規制が行われることになれば、却って開発の妨げとなる可能性がある。地球物理学的知見が不足している現状において、鉱物資源開発を推進するにあたり、鉱床形成モデルの構築や環境影響評価の指標作りといった点で研究成果が果たす役割が大きいためである。

(4) 外国における調査の申請手続き

外国の領海及び EEZ 等で行う「海洋の科学的調査 (marine scientific research、以下「科学的調査」と表記)」については、外交ルートを通じて沿岸国の同意を得る必要がある (図 6-3)。このことは、国連海洋法条約によって定められており、日本において外国との間で窓口となる機関は外務省である。同条約第 246 条によって、沿岸国は自国の EEZ 及び大陸棚における「科学的調査」実施のための申請に対する同意が「不当に遅滞し又は拒否されないことを確保するための規則及び手続きを定める」こととされている。しかし、同意申請に対応する体制が整っていない国や、同意に際して国連海洋法条約に認められた沿岸国の権利以上の付帯条件を課す国がある³²⁸。付帯条件については、例えば沿岸国が、研究者側が費用負担をして沿岸国の研究者やオブザーバーを乗船させることを求めたり、得られたデータ³²⁹等の利用に際して条件を付け、あるいは新たに許可を得ることを求めたりすることがある³³⁰。研究者は沿岸国の同意を得られなければ当該海域において調査を行うことが

³²⁷ 鉱業法改正法案を国会へ提出するに先立ってまとめられた報告書において、「資源探査規制の実効性を担保するため、その行為目的 (行為者の主観) にかかわらず、[略] 外形上、一定の行為を行う者を許可にかからしめるものとする」という方針が打ち出された。総合資源エネルギー調査会鉱業分科会・石油分科会合同法制ワーキング・グループ「今後の我が国の鉱業法制の在り方について」(総合資源エネルギー調査会鉱業分科会・石油分科会合同分科会 (第 2 回) 資料 3、2011 年 2 月 10 日) 43 頁、http://www.meti.go.jp/committee/sougouenergy/kougyou/bunkakai_goudou/002_03_00.pdf (最終閲覧日: 2015 年 1 月 29 日)。

³²⁸ 国立大学法人東京大学大気海洋研究所青山潤先生からの聞き取り調査に基づく。

³²⁹ 国連海洋法条約第 244 条第 1 項は「海洋の科学的調査から得られた知識を適当な経路を通じて公表し及び頒布する」としている。そのため得られたデータを公表することは本来条約によって義務付けられており、沿岸国は公表を制限する権利を有していないと考えられる。

³³⁰ 国立大学法人東京大学大気海洋研究所青山潤先生、独立行政法人海洋研究開発機構からの聞き取り調査に基づく。

できないため、国連海洋法条約が定める義務³³¹以上であると捉え得る条件であっても従うことがある³³²。国連海洋法条約に照らして不当な要求が行われた場合や、またそもそも沿岸国の制度が整っておらず申請への応答がないような場合には、同意申請が条約に基づく外交ルートを通じた手続きであることに鑑み、日本政府が沿岸国に同意条件の緩和や申請への対応等を要求する必要がある。また、調査主体が条約に定められている義務以上の条件を受け入れる場合、実際に負担をするのが調査主体であるとしても、同意申請自体は国と国として行われるものなので、当該条件を受け入れることが国際法上の国家実行とみなされないように対応する必要がある。

また、条約に規定される同意申請以外に、沿岸国の国内法を遵守する必要がある。近年、海洋環境問題への懸念や資源問題への関心が高まっていること等から、これらに係る事項に対して沿岸国の国内法による規制が強化される傾向にあり、「科学的調査」申請の諾否に直接関わってきている³³³。沿岸国の国内法を遵守することが必要であるところ、国によって異なる法や手続きに対応することは困難である。どの国でどのような手続きが必要であるのかを整理してノウハウとして蓄積し共有することが望まれる。

また、外国との関係においては相互主義が基本となるため、互いに国連海洋法条約に則って同意申請を行い、同意を与えるという手続きを円滑に行う必要がある。日本が申請を受ける際に不当に同意を与えなければ、日本からの申請に対して不当な扱いをされる可能性が高まる。そのため、日本が申請を受ける際の制度を整備し、申請に対して不当な扱いを行わないことは、日本が外国で「科学的調査」を実施したい場合の調整を円滑化することに資すると言える。

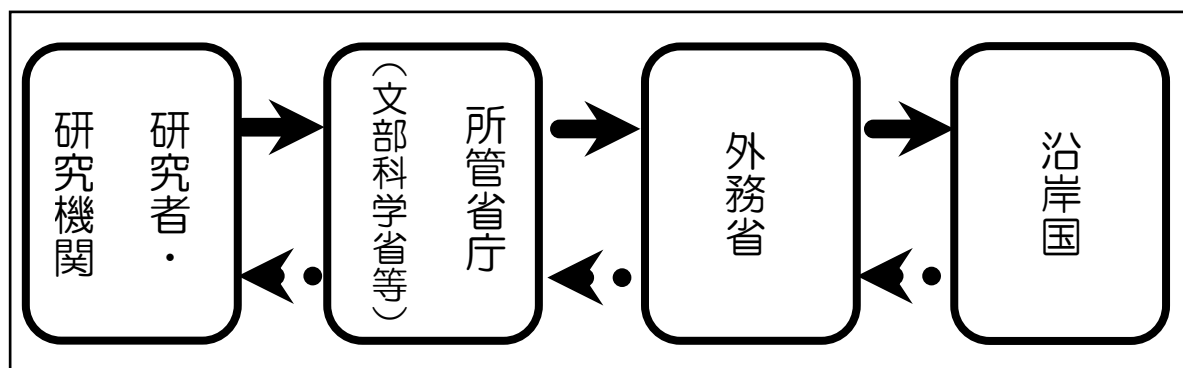


図 6-3 「科学的調査」申請の流れ

出典：外務省からの聞き取り調査に基づき筆者作成

³³¹ 国連海洋法条約第 249 条は「科学的調査」の実施に際して一定の条件を遵守する義務を規定している。

³³² 国立大学法人東京大学大気海洋研究所青山潤先生、独立行政法人海洋研究開発機構からの聞き取り調査に基づく。

³³³ 独立行政法人海洋研究開発機構からの聞き取り調査に基づく。

1-4 実証実験

海洋の開発を行うために、科学技術等を研究開発する必要がある。そのために、実際の海洋における実証実験、実証研究といった段階が重要である。こうした研究を行う際にも、既存の利用者との調整を行う必要があり、また構築物等の設置を要する場合には、それぞれに関わる国内法を遵守しなければならない。特に大規模な実験であれば、実験に適した海域を長期的に用いることとなり、既存の利用者との合意形成の難易度が上がる。

重要な技術の実用化・事業化等に当たっては、国が主導して実験の場を設定することが考えられる。実際に、再生可能エネルギーに関して、実用化に向けて信頼性や耐久性を実証する必要性と海域利用調整に掛かる労力が多大であること等に鑑み、総合海洋政策本部が中心となって実証フィールドを選定した例がある³³⁴。

1-5 現状分析と課題

(1) 海洋科学調査によって生じる問題

海洋科学調査の実施において、海洋構築物の設置や汚染によって生物資源等に影響が及ぶといった問題が生じる可能性は排除できない。一方で、科学的な研究目的でなされる調査については、それ自体が海域管理において現在大きな問題を有しているという認識がされていない。海洋科学調査はそれ以外の利用と比べて、頻度や規模、期間等が限られている場合が多く、海域利用に占める割合が少ないことが理由の1つであると考えられる。また、大規模な科学研究は公的機関が関わっている場合が多く、行政の関与によって他の利用への配慮を行うことが考えられる。

例えば、海洋生物資源の保存及び管理に関する法律において、試験研究等目的等採捕については規制対象としていない。その理由として、①採捕する数量がわずかであり、資源に与える影響がほとんどないこと②大学、試験研究機関等によって行われるために行政がその採捕量を把握することが容易であること等が指摘されている³³⁵。規模や主体等から判断して、調査の実施が生物資源の管理に大きく影響することはないという政府の認識の表れである。

様々な利用形態の中では、全体の規模が比較的小さいといえる一方で、一部の調査にお

³³⁴ 総合海洋政策本部「海洋再生可能エネルギー実証フィールドの選定」（2014年7月15日）<http://www.kantei.go.jp/jp/singi/kaiyou/energy/201407/testfield20140715.pdf>（最終閲覧日：2015年1月29日）。なお、実証フィールドを国が選定する理由として総合海洋政策本部は「実海域での実証を行おうとする民間事業者は、個別に、海運関係者や漁業関係者等の他の海域利用者や地域関係者と相対して海域利用に関する調整を行う必要があるが、これに大変な労力とコストを要しており、これを一因として、我が国において海洋再生可能エネルギーを利用した発電技術の実証を行おうとする者が多く出てこない状況にある」ということを挙げている。総合海洋政策本部・前掲注（7）。

³³⁵ 海洋法令研究会編著『国連海洋法条約関連水産関係法令の解説』（大成出版社、1997年）168頁。

いては観測のための調査機器を海域に設置するなど、継続的に当該海域を使用したり、大規模な調査を行ったりする場合がある。海洋環境保全の要請が高まっていること等に鑑み³³⁶、海洋科学調査であっても管理をするべき事項について検討をする必要がある。

(2) 海洋科学調査を実施する上での問題の整理

海洋科学調査を行うための調整が難航する場合がある。

外国において「科学的調査」を行う際には、沿岸国の同意を得る必要があるところ、本節 1-3 (4) に述べたように、沿岸国から正当とは言い難い理由で拒否される場合がある。また、拒否ではなく、同意を出すための制度が整っていない国もある。このような場合、外交ルートによって解決を図る必要がある。

また、本節 1-2 (3) に述べたように、国内において調査を実施するにあたって、他の利用者との調整が困難であり多大な調整コストが必要となる場合がある。更に、調整が円滑に進まず、必要な調査を行うことができない場合もある。現在は、当事者間の調整以外に調整を行う仕組みが存在しないため、研究者や研究機関が調整を行っている。しかし、調整以前の段階として既存の利用者を特定することが必要であり、また、交渉の場に参加してもらわなければ話ができないといったことから、まずは行政によって調整の場を整えることが望まれる。

第 2 節 海洋情報の一元的管理

2-1 問題の所在

陸地において、気温や日照時間といった基本的な情報を入手することはそれほど困難ではない。一方、海洋に関する基礎情報は、データの観測が困難であり、観測したデータが公開されない場合がある。データの観測自体が困難である海洋においては、得られた情報を共有することの重要性が認識されつつある。ここでは、特に国による取組みの現在の状況について言及し、情報一元化のあるべき姿を考える。

2-2 現行の施策

(1) 日本における情報一元化

海洋情報を一元的に管理するシステムとして、海上保安庁が海洋情報クリアリングハウスと海洋台帳を運用している。

海洋情報クリアリングハウスは、情報の在処に関する情報を管理、公開する web サイトであり、「海洋調査研究・海事産業の発展に資するため、国内の各機関がそれぞれ保有し提供している海洋情報やデータを容易に検索し利用できるよう、それら海洋情報の概要や入手方法などの所在情報をデータベース化し、インターネットを通じて提供するシステム」

³³⁶ 海洋において環境保全の要請が高まった経緯について、本報告書第 1 章第 2 節に述べる。

として 2010 年に運用が始まった³³⁷。登録されている情報の種類は、水温、塩分といった海洋物理、溶存酸素、栄養塩といった海洋化学、海洋生物・生態系、海洋環境等であり、海洋情報を網羅的に扱っている（表 6-1）。また、このような収集されたデータの所在情報のみではなく、調査予定についての情報を公開している。国内海洋調査計画は、2014 年 3 月まで日本海洋データセンター（JODC）が National Oceanographic Program（NOP）という web サイトで扱っていたが、2014 年 4 月 1 日以降は海洋情報クリアリングハウスが扱い NOP には登録されていない³³⁸。海洋情報クリアリングハウスにおいて、2011 年に東日本大震災関連の海洋情報についてリンク集を作成して以来、新たに情報の種類を追加するといった取組みは発表されておらず、現在の運用は保守点検が中心となっている。

海洋情報クリアリングハウスは、2008 年閣議決定の第 1 期海洋基本計画に挙げられた施策の 1 つである海洋に関する情報一元化体制の整備にあたって、総合海洋政策本部事務局の調整の下、内閣官房、文部科学省、農林水産省、経済産業省、国土交通省、環境省、防衛省、独立行政法人海洋研究開発機構、独立行政法人水産総合研究センターが参加するタスクフォースを設置して構築された³³⁹。海上保安庁は、それまでにも JODC という海洋情報を収集する組織を内部に設置する等、海洋情報を扱ってきたために運用を担うこととなった。

海洋情報クリアリングハウスにおける情報の流れは、調査主体が自身の保有するデータについて登録することによってサイトの利用者に情報提供が開始される仕組みである。そのため、情報提供者が自分で登録作業を行うことの負担や、利用者からの個別の情報への問い合わせ対応をすることの負担が生じる。実際に登録しているのは国の機関が中心であり、また公的機関であっても協力は任意であり全てが登録しているわけではないことから、協力している機関の数は国内の調査主体の数の多さと比べると少ない。

³³⁷ 海上保安庁 web サイト「海洋情報クリアリングハウス（マリンページ）とは」
<http://www.mich.go.jp/index.htm>（最終閲覧日：2015 年 1 月 29 日）。

³³⁸ JODC web サイト「National Oceanographic Program」
http://jdoss1.jodc.go.jp/2001/nop_search_j/index.html（最終閲覧日：2015 年 1 月 29 日）。

³³⁹ 海上保安庁 web サイト「海洋情報クリアリングハウス：設立の背景」
<http://www.mich.go.jp/background.htm>（最終閲覧日：2015 年 1 月 29 日）。

表 6-1 海洋情報クリアリングハウス 海洋情報分類表

大分類	小分類
海洋物理	水温、塩分、海流・潮流(流向・流速)、潮汐・潮位・水位、海面高度、海米、岸波、シミュレーション・同北再解析、透明度・濁度
海洋化学	塩分、溶存酸素、栄養塩、水素イオン濃度、微量元素、有機物、放射性同位体、放射能、二酸化炭素・pCO2、メタン、全炭酸、アルカリ度、シミュレーション・同北再解析
海洋環境	水素イオン濃度、化学的酸素要求量(COD)、栄養塩、植物色素、重金類、油分、有機塩素化合物、農薬類、プラスチック、微粒子、赤潮・青潮目視情報、クロロフルオロカーボン(CFC)、四塩化炭素、海色、透明度、有機炭素、有機窒素、二酸化炭素・pCO2、アルカリ度、基礎生産量、海洋投入処分、油・有害液体物質の排出、硫酸系水塊、シミュレーション・同北再解析 媒体:大気、海水、懸濁物、堆積物、生物
海洋生物・生態系	生物分類、バイオマス、生理、生態、海色 対象生物:魚類、ほ虫類、貝類、ほ乳類、ウィルス、細菌、古細菌、菌類、原生生物、海草、海藻、節足動物、軟体動物、プランクトン 特定植物群落生育地、藻場・干潟分布、サンゴ礁・マングローブ分布、海産ほ乳類・貝類生息域、屋地、ウミガメ上陸地
海上気象	天気・天候、気圧、風向風速、風浪の周期・波高、うねりの周期・波高・方向、波浪の周期・波高・方向、雲量・雲底高度・雲の状態、視程、気温・露点温度・屋外温度、海面水温、降水量・降水期間、海米、アルベド
地形・地質・地球物理	水深、地形、海底表面形態、地質層序、地質構造、底質、堆積物、岩石、化石、地殻構造、地磁気、重力、熱流量、自然地震、ジオイド、岸波
エネルギー・鉱物資源	石油・ガス、マンガン団塊、熱水鉱床、ガスハイドレート、コバルトリッチクラスト、洋上風力発電
地理境界	海岸線、領海の基線、領海・接続水域・EEZ
海域利用・保全	港域及び港域区域、漁港及び漁港区域、航路、漁習区域、(定置、区画、共同)漁業権、保護水面、航区、発電所、海岸利用産業施設、取水施設、海洋観測施設、マリナー、海水浴場、潮干狩り場、国立・国定公園区域(海域公園を含む)、自然環境保全地域、国指定設置物保護区、ラムサール条約登録湿地区域、文化財(名勝、天然記念物等)、海岸保全施設、海岸保全区域、一般公共海岸区域、海上交通、水産
防災	油取扱施設、油防除資機材、岸波、高潮、地震調査研究
総合	会議、研究成果報告、白書、広報紙、画像、海図

全ての小分類欄に「その他」記入欄を設ける。

出典：海上保安庁「海洋情報クリアリングハウスの海洋情報分類表」

海洋台帳は、2012 年から始まった海洋情報の一元化とビジュアル化に関する取組みである。港湾区域や船舶通航量、漁業権区域、海底地形、水温、塩分、潮汐といった海洋情報から必要とする情報を取捨選択して同一の図上に表示することで、海域の状況についての理解を支援する³⁴⁰ (図 6-4、6-5)。当初は海上保安庁が保有している情報のみから始まった制度であるが、現在は他の機関が所有する情報についても一部統合している。今後も「情報の追加や表示機能の強化を図っていく予定」であり³⁴¹、実際に運用開始後、登録情報の項目を増やす取組みや利用者が持つデータを表示できる機能の追加等が行われている³⁴²。海洋台帳は、例えば新規事業をどの海域で行うことが出来るかといった想定を最初に行う際に大まかな海域の状況を把握するために役に立つ。

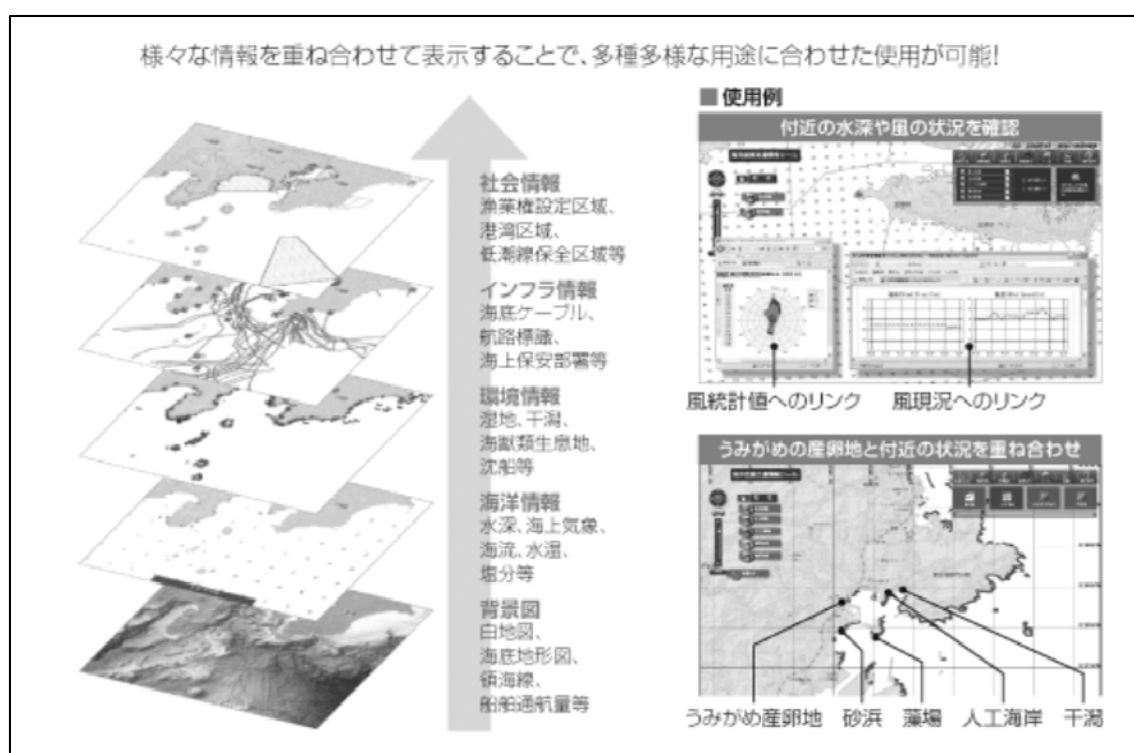


図 6-4 海洋台帳のイメージ

出典：海上保安庁『海上保安レポート 2013』

³⁴⁰ 海上保安庁 web サイト「海洋台帳について」

<http://www.kaiyoudaichou.go.jp/htm/about.html> (最終閲覧日：2015 年 1 月 29 日)。

³⁴¹ 同上。

³⁴² 海上保安庁『海上保安レポート 2014』(2014 年) 76 頁。

※参考

「海洋台帳」掲載情報一覧

社会情報	海事情報	環境情報	海洋情報
灯台	海上保安本部管轄	ウラン産出地	船舶気象通報
島群	水防組織・防石設置	海獣発生地	Uアラシイム水量
天然記念物	沈没ポイント	海鳥発生地	海流
海水浴場	海底障害物ポイント	魚類発生地	0.1 knot未満
潮干狩り場	海底地帯ポイント	鉱質	0.1～0.4 knot
漁業権(区域)	航路標識 灯台・浮灯：陸上	貝殻	0.5～0.8 knot
漁業権(支所)	航路標識 灯標：陸上・海上	田圃跡	0.9～1.2 knot
漁業権(共同)	航路標識 ボイ等：海上	磯岩	1.3～1.6 knot
海洋保安区域	航路標識 その他：浮標灯、警備灯等	入浴場	1.7 knot以上
国土地公団	水防測量対象区域	石・岩	航行情報 Uアラシイム
国立公団	航路(海空路)	砂	航行情報 航路標識
海防公団	航路(海空路)	泥・粘土	航行情報
	沈没エリア	海洋火山DB	潮流速
インフラ情報	海底障害物エリア	海洋物産産	水深
洋上風力発電 施設・計画	海底地帯エリア	砂、砕石、消波ブロック等	再生可能エネルギー情報 (風力)
火力発電所	海底地帯	人工海岸 防波堤・護岸・埋戻等	▲ 2.0m/s未満
海底輸送管	投中区域	河川干涸	▲ 2.1～4.0m/s
海底ケーブル	漁業法特定漁港区	砂浜	▲ 4.1～6.0m/s
海上浮造物	漁業法区域	砂浜	▲ 6.1～8.0m/s
海底ケーブル区域	漁業区域	粘性土系河川口域	▲ 8.1～10.0m/s
基本情報	半軍管区域	粘性泥地(海水域)	▲ 10.1～12.0m/s
潮流速	防波堤保安区域	マングローブ	▲ 12.1m/s以上
海洋情報		自然環境保安区域	▲ 波データ [開闢後者・有観測者]
島名	海洋再生可能エネルギー情報	鳥獣保護区(国指定)	↑ 3.0未満
市区町村界	再生可能エネルギー導入ポテンシャルマップ【洋上風力】(風力)	鳥獣保護区(国指定)	↑ 3.0～4.0
総称	海洋エネルギーポテンシャルの把握に関する報告書(国指定)	ラムサール条約登録地域	↑ 4.0～5.0
		陸橋性水域	↑ 5.0～6.0
		マングローブ	↑ 6.0～7.0
		埋地	↑ 7.0～8.0
		堤防	↑ 8.0～9.0
		田圃跡	↑ 9.0～10.0
			↑ 10.0～11.0
			↑ 11.0以上

図 6-5 「海洋台帳」掲載情報一覧

出典：海上保安庁「海洋台帳操作説明書」(2014年10月31日改訂版)

科学的な情報の一元化は総合海洋政策本部が中心となってプロジェクトに取り組んでいる。総合海洋政策本部が海洋情報クリアリングハウスといったシステムの運用方針等を決定し、海上保安庁が実際の運用をしている。また、こうした政府による取組みに加えて、海洋研究開発機構が自身の保有する調査情報についてデータベースを通じた情報公開を行っている。

(2) 国際的なデータ共有の仕組み

情報集約の取組みは国内に限ったことではなく、国際的にも海洋情報の集約・交換が行われている。

国際的に海洋データを収集する取組みは古くからあり、1957年に世界データセンター(WDC)が設立され、その後国際海洋データ・情報交換システムが発足した。ユネスコ政府間海洋学委員会が推進するWDCは、データの変換方法に統一指針を作って管理にあっている³⁴³。日本はJODCを1965年に海上保安庁内に設立し、現在に至るまでデータ収集、加工、流通といった役割を担っている(図6-6)。

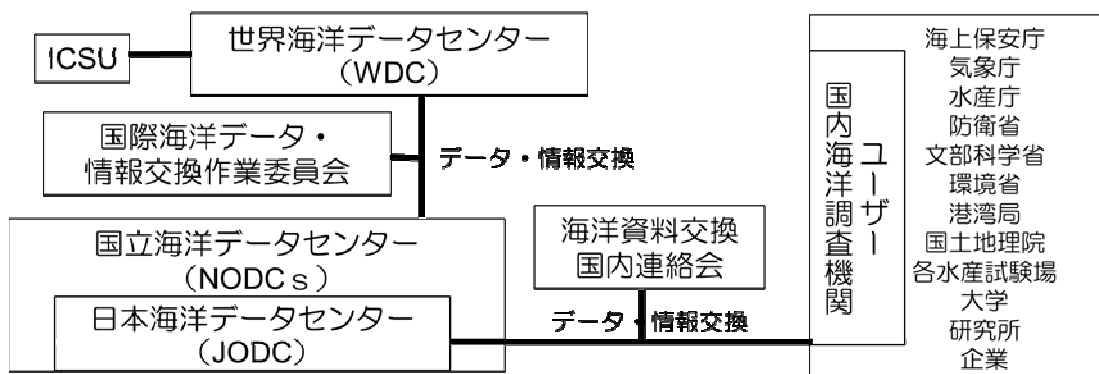


図 6-6 国際海洋データ・交換システム (IODE)

出典：日本海洋学会編『明日の沿岸環境を築く：環境アセスメントへの新提言』
(恒星社厚生閣、1999年) 155頁より筆者作成

また、このように調査結果の情報収集をするシステムが構築されるだけでなく、調査を実施する段階においても国際的な協力が始まっている、例えばアルゴ計画という、ブイを流すことによって世界の海洋の全容をつかむ取組みがあり、日本も参加している³⁴⁴。

³⁴³ 日本海洋データセンター(海上保安庁水路部)『国際海洋データ・情報交換マニュアル1991年改訂版』(1994年)1-2頁。

³⁴⁴ この計画では、アルゴフロートという、海洋において定期的に潜ったり浮上したりしながら水温や塩分の情報を収集し、そのデータをGPSから得られる現在地情報とともに、衛星を通じて送信するブイが活用されている。Argo web サイト「How Argo floats work」
http://www.argo.ucsd.edu/How_Argo_floats.html (最終閲覧日：2015年1月29日)。アル

そして、科学技術協力という側面からは、例えば地球深部探査船「ちきゅう」によって国際深海科学掘削計画という研究への参加等がなされている。日本はこのように、日本しか保有していない調査技術を提供することによって、分野によっては海洋に関する世界の知見を牽引している。

2-3 現状分析と課題

海洋情報クリアリングハウスは、情報がどこにあるかという素材情報を示すものであり、情報自体を一元化するものではない。調査結果は、調査主体のものであり、提出及び公開を義務付けることには困難を伴う。従って海洋情報クリアリングハウスはデータそのものを扱わない。また、どのようなデータを保有しているかについても、情報提供を行うか、どこまで行うかは任意である。

海洋台帳は、公開データ、統計値について分かりやすく可視化する試みであり、大まかな海の状況を把握することには役立つ一方で、経年変化といった細かい情報については公開されていない。

また、管理に掛かるコストの問題として、今後の調査技術の発展により、扱う情報量が膨大になる可能性がある。例えば技術の発達により、以前は静止画を用いていたものが動画で撮影されたり、解像度が上がったりする。こうした変化、特に文字ではなく画像、映像による記録の増加は、扱う情報量を急増させる。

第3節 海洋政策としての科学

3-1 問題の所在

海洋基本法第 22 条は海洋に関する施策の策定及び実施に必要な調査の実施等に言及し、同法第 23 条は海洋科学技術に関する研究開発の推進等に言及している。これらは海洋政策の中で基本的施策として位置付けられ、海洋基本計画において具体的な重点課題等が決められている。政策決定のための海洋調査や海洋開発のための科学技術等を推進し科学を積極的に利用することが、海洋の利活用促進に貢献する。

科学の活用の 1 つとして、近年、海洋をリアルタイムに監視して変化を捉えるというモニタリングの重要性が政府によって認識されている。2008 年閣議決定の第 1 期海洋基本計画において「モニタリング」という言葉は自然環境保全に関連して 1 回登場していたが、

ゴフロートを様々な国が投入することにより、全球的な観測を常時行うことが可能になった。水産庁 web サイト「プレスリリース：アルゴ計画の運用フロート数が目標の 3000 台に到達」（2007 年 11 月 1 日）

http://www.jfa.maff.go.jp/j/press/kenkyu/071101_1.htmlhttp://www.argo.ucsd.edu/How_Argo_floats.html（最終閲覧日：2015 年 1 月 29 日）。また、アルゴ計画によって得られたデータの一部は web 上で公開されている。独立行政法人海洋研究開発機構 web サイト「アルゴ計画・日本公式サイト」http://www.jamstec.go.jp/J-ARGO/index_j.html（最終閲覧日：2015 年 1 月 29 日）参照。

2013 年閣議決定の第 2 期海洋基本計画においては防災、環境を中心に 22 回登場している。海洋を総合的に管理するために、モニタリングを行うことにより、現状把握や変化の察知等に役立てることが必要である。また、海洋は広大であるため、モニタリングを行う際には各機関が連携をして情報の共有を行うことが有効である。

本節においては、科学的分析を施策に用いるためのモニタリング等の試みや、海洋開発に資する科学技術の開発に必要な施策等について記述する。

3-2 モニタリング

(1) 科学的モニタリング

モニタリングは、継続的に海域の状況を観測し、変化を把握することである。単発の調査時点の情報だけではなく時系列的な変化を分析することにより、海域の状況を詳細に把握し、事象の原因分析や今後の予測を行うことができる。手法については目的により異なるが、変化の速度が大きかったり重要であったりする事項については連続して、あるいは頻繁に観測を行う必要がある。

特に利用が期待されるのは、防災や環境の分野である。防災については、例えば津波の予測を行うことが考えられる。1980 年に発災したチリ地震に伴う津波によって日本が大きな被害を受けたように、津波は広範囲に伝播し被害をもたらす³⁴⁵。モニタリングによって高潮等の情報をリアルタイムに把握することが、予測精度の向上に資する。

環境については、地球温暖化に伴う水温の上昇や水質の汚染度合い等を観測し、海洋環境保全等に役立てることが考えられる。海洋基本計画 30 頁に東京湾等の水質のモニタリングに関して言及があるように、モニタリングの試みは、閉鎖性海域や半閉鎖性海域といった環境に脆弱な海域で特に注目されている。政府の取組みとしては、環境省が海洋環境モニタリング調査を行っており³⁴⁶、気象庁が地球環境に関連した海洋現象について診断する海洋の健康診断表を web 上に公開している³⁴⁷。また、2011 年に発生した東日本大震災に伴う東京電力福島第一原子力発電所事故の後、周辺海域において放射線モニタリングが開始された³⁴⁸。2011 年 10 月に関係省庁が連携して「今後の海域モニタリングの進め方」を取りまとめ、更に 2012 年度からは省庁ごとに中心とする調査を分担し、連携して専門家によ

³⁴⁵ 石垣島地方気象台 web サイト「チリ地震津波について」

<http://www.jma-net.go.jp/ishigaki/school/200402/tiritunami.htm> (最終閲覧日：2015 年 1 月 29 日)。

³⁴⁶ 環境省「平成 25 年度海洋環境モニタリング調査結果の公表について」

<http://www.env.go.jp/press/18906.html> (最終閲覧日：2015 年 1 月 29 日)。

³⁴⁷ 気象庁「海洋の健康診断表」<http://www.data.jma.go.jp/gmd/kaiyou/shindan/index.html> (最終閲覧日：2015 年 1 月 29 日)。

³⁴⁸ 原子力規制委員会 web サイト「放射線モニタリング情報」

<http://radioactivity.nsr.go.jp/ja/list/204/list-1.html> (最終閲覧日：2015 年 1 月 29 日)。

る検討を行っている³⁴⁹。2013 年閣議決定の海洋基本計画 22 頁においても、放射線モニタリングについて「東京電力福島第一原子力発電所事故に係るモニタリングについては、総合モニタリング計画に沿って、関係機関連携の下、[略] 放射性物質の濃度の測定を実施する」と書かれている。

このような大きなプロジェクトに限らず、省庁間で海洋観測データについて共有が行われている分野がある。例えば海上自衛隊はリアルタイムデータを気象庁からオンライン入手しており、他に気象庁、海上保安庁、水産庁から電子メール等により入手する情報もある³⁵⁰。しかし、これらは省庁間の個別の取組みであり、全体として共有をシステム化し、より効率的に経時的な観測を行うことが期待される。

特に、国として行うモニタリングに求められる要素は、長期的に、継続的に、全体的に監視を行うことである。民間による取組みでは、コストの観点から広い海域にわたる観測を続けることが困難である。また、組織に変更があっても長期的に実施できる主体としての役割を行政が担うことが期待される。海洋基本計画で扱われているように、防災、津波、地震等観測網の整備について、国としての取組みが始まっている。海洋のリアルタイム監視やメカニズム解明の研究といった諸分野への発展が望まれる。

また、モニタリングは、直接的に科学を取扱っているわけではない民間の海域関係者からデータを得て解析を行う場合がある。例えば第 7 管区海上保安本部は、関門海峡付近の一定時刻における海水温情報をほぼ毎日民間から受け取り、関門海峡周辺の干満や海図の作成に活用する等している³⁵¹。

そして、国内だけでなく国際的な取組みへの協力体制を構築する必要が認識されており、日本は既に参加をしている。海洋は一体であるので、津波等の現象を把握するために国際的な監視システムが有用であると考えられる。一方で、情報には機微なものがあり、共有体制の構築に慎重さが求められる。日本がルール作りの段階から積極的に参加をし、防災、環境、資源保護等の観点から、必要な情報の共有システムが完成するよう、国際的な枠組み作りに資することが重要である。

(2) 社会的モニタリング

(1) に述べた科学的なモニタリングと異なり科学的な情報を収集し分析するものではないが、海洋のモニタリングにおいて社会的モニタリングが重要である。社会的モニタリン

³⁴⁹ 文部科学省・原子力災害対策支援本部「海域モニタリングの状況」（2012 年 3 月 15 日モニタリング調整会議第 3 回資料 1-1-5、2012 年 1 月 24 日）
http://www.mext.go.jp/b_menu/shingi/chousa/gijyutu/018/shiryo/_icsFiles/afieldfile/2012/02/16/1316126_5.pdf（最終閲覧日：2015 年 1 月 29 日）。

³⁵⁰ 落合健「海上自衛隊における海洋情報の取得と利用法」『海洋』号外 53 号（2010 年）118 頁参照。

³⁵¹ 「海響館・個人に 7 管が感謝状 水温提供と海洋調査／福岡県」『朝日新聞』2014 年 9 月 13 日朝刊 31 面。

グは、船等の位置や活動等をモニタリングすることであり、例えば安全保障や海洋秩序の観点から、海上自衛隊や海上保安庁が海洋の状況について把握することをしている。一方で、広大な海においては民間といった海洋監視を主目的としない船舶等からの情報が有用である。代表的なものとしては漁業者からの通報システムが挙げられる。また、離島の住民等による監視という側面も重要である。

モニタリングは、課題の緊急性や目的によって異なる分析手法を必要とする。一方で、解析手法が異なっても共通して用いることのできる情報収集システムがあると考えられる。

今日では、監視船や調査船に限らず衛星、自律型巡航探査機（AUV）、ブイ等多様な手法が開発されている。また、一定以上の大きさの船には船舶自動識別装置（AIS）を搭載することが条約及び国内法によって義務付けられている。こうした技術の発展や制度の整備によって、複合的な情報の統合分析が可能となった。異なる主体、手法によって行われる調査の情報を複合的に分析するためには、国が主導して分野間の連携を図ることに効果があると考えられる。また、水温のような基本的な情報は省庁別に管理するのではなく、一元的に収集管理することが効率的である。特に緊急性の高い問題が生じた場合、所掌する省庁へ広範な情報がリアルタイムに伝えられる必要がある。

監視情報が得られた場合であっても、EEZ において執行権を行使するには、環境保護といった、条約で認められる根拠が必要であり、それを受ける国内法の整備が必要である。省庁間で監視システムを共有し、また執行に必要な情報を共有することによって執行の円滑化をすることが、安全保障といった国の任務に資することになる。

3-3 科学的知見の政策への利用

海洋基本法第 22 条第 1 項は「国は、海洋に関する施策を適正に策定し、及び実施するため、海洋の状況の把握、海洋環境の変化の予測その他の海洋に関する施策の策定及び実施に必要な調査（以下「海洋調査」という。）の実施並びに海洋調査に必要な監視、観測、測定等の体制の整備に努めるものとする。」と定めている。

海洋政策の根拠に科学的知見を取入れることは、政策判断を最適化することに資する。また、施策や利用の調整を行う場合、科学的な根拠に基づいて議論を行い、理由を提示することが必要である。客観的な数値等に基づく議論を行うことで、海洋基本法及び海洋基本計画に基づく政策の立案に資することが期待される。海洋の利活用については、海域に対して所有者が設定されていないこと等から、管理の根拠が曖昧な場合がある。また、海中は見るできないため、一般的な理解が陸上と比較して及びにくい。そのため、理由を明示し、政策過程に科学的な要素を取入れることで、より状況に適した判断を行うことが促進される。

海洋政策のために科学的知見を収集した例として、大陸棚の延長申請が挙げられる。大陸棚の延長の限界を設定するためには、大陸棚限界委員会に 200 海里を超える大陸棚に関

する情報を提出し勧告を受ける必要がある。この情報を収集するため、大陸棚の調査を海上保安庁、文部科学省、経済産業省が分担して行い、全省庁でデータの共有を図るといった取組みがなされた³⁵²。2012年に日本が行った申請の一部に勧告が出され、約31万平方キロメートルの延長を認める勧告が出された³⁵³。延長大陸棚や境界画定、離島の保全といった国境保全等に関する事項を担うことは、海洋の総合的管理の役割の1つであり、引き続き、科学的見地から施策を推進することが望まれる。加えて、遠隔離島の周辺なども含め、データ不足海域を中心とする全海域の情報を充実させることは、科学研究を推進する基盤を整えることにつながる。

政策のために調査を行う際には、どのような知見にどの程度の価値があるのかという検討が必要である。現在まで施策の中では、先に挙げた大陸棚の延長申請において予算がつけられ取組みが行われた。しかし、そのような「一大プロジェクト」でない場合においてどの程度の費用を掛けることが適当であるかということには検討の余地があり、またどの程度であれば国民の理解を得ることができるかという問題がある。

3-4 科学技術開発

海洋基本法第23条は「国は、海洋に関する科学技術（以下「海洋科学技術」という。）に関する研究開発の推進及びその成果の普及を図るため、海洋科学技術に関し、研究体制の整備、研究開発の推進、研究者及び技術者の育成、[略] 試験研究機関、大学、民間等の連携の強化その他の必要な措置を講ずるものとする。」と定める。

海洋に関する技術は、水圧や水流等の関係から陸地における技術より高度なものが求められる場合がある。また、現在の利用とは異なる産業等を推進するために、新しい技術の開発が望まれる。そのため、科学を純粋科学で完結させるのではなく、実用化・産業化の段階へ結びつける必要がある。また、実証実験等を行うことにより、事業化にあたって必要となる技術の確立やデータの収集が行える。同時に人材育成を行うことが期待され、またデータ解析手法の確立といった効果が期待される。

日本の研究機関において海洋の研究開発の中心となるのは独立行政法人海洋研究開発機構である。同機構は、海洋に関する基盤的研究開発や学術研究に関する協力等の業務を総合的に行う機関として、独立行政法人海洋研究開発機構法に基づき設置された。文部科学省が2014年に認可した独立行政法人海洋研究開発機構中期目標において「機構は、我が国の海洋科学技術の中核機関として、第4期科学技術基本計画や海洋基本計画等に掲げられている重要政策課題の解決に貢献するため、[略] 必要となる研究開発を重点研究開発とし

³⁵² 大陸棚調査・海洋資源等に関する関係省庁連絡会議「大陸棚画定に向けた基本方針」（2004年8月6日）<http://www.cas.go.jp/jp/seisaku/tairikudana/kettei.html>（最終閲覧日：2015年1月29日）。

³⁵³ 外務省 web サイト「大陸棚限界委員会」

<http://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/kaiyo/clcs.html>（最終閲覧日：2015年1月29日）。

て明確に設定し、組織横断的に取り組む」とされていることから、政府が海洋研究開発機構を海洋科学技術の研究開発の担い手として位置付けていることが分かる³⁵⁴。

第4節 「海洋の科学的調査」に係る管轄権行使

4-1 問題の所在

2014年9月、中国公船が尖閣諸島沖のEEZ内でワイヤ状のものを垂らして航行した。日本は同意を得ずに行われた調査として対応し、外務省を通じて中国に調査の中止を求めた³⁵⁵。

「海洋の科学的調査（marine scientific research、以下「科学的調査」と表記）」は、領海については沿岸国の主権が及び³⁵⁶、EEZ及び大陸棚については管轄権が及ぶ³⁵⁷。しかし、日本においてはこの主権や管轄権を行使するための法律が未整備であり、毎年、「科学的調査」に関する外国船の「特異行動」が確認されている³⁵⁸。特異行動とは、「事前申請等の無い調査又は事前申請等の内容と異なる調査活動³⁵⁹」である³⁶⁰。

外国による調査に対して日本の「科学的調査」に関する管轄権を行使することは、「科学的調査」を管理する意味だけではなく、調査を偽装したその他の活動を取締る上でも重要である。また、海洋環境の保全や「科学的調査」以外の利用への配慮が必要であることから、国内の主体による調査についても管理が必要である。

本節では、国連海洋法条約に規定される場所の「海洋の科学的調査」に関わる日本の管理体制について考察する。

³⁵⁴ 文部科学省「独立行政法人海洋研究開発機構中期目標」（2014年2月27日）2頁、<http://www.jamstec.go.jp/j/about/project/pdf/mokuhyo2014.pdf>（最終閲覧日：2015年1月29日）。

³⁵⁵ 「尖閣沖EEZ内中国公船調査か」『朝日新聞』2014年9月9日朝刊33面。

³⁵⁶ 国連海洋法条約第245条。

³⁵⁷ 同条約第56条及び第246条1項。

³⁵⁸ 1996年から2011年までは榎孝浩「排他的経済水域及び大陸棚における海洋の科学的調査—わが国の取り組み状況と諸外国の法制度—」国立国会図書館調査及び立法考査局『海洋開発をめぐる諸相』（2013年）148頁。また、2012年については、東シナ海で特異行動を行う外国船舶が5隻確認されている。海上保安庁『海上保安レポート2013』（2013年）24頁、

http://www.kaiho.mlit.go.jp/info/books/report2013/html/tokushu/toku13_02-6.html（最終閲覧日：2015年1月29日）。

³⁵⁹ 海上保安庁『海上保安レポート2012』（2012年）68頁、http://www.kaiho.mlit.go.jp/info/books/report2012/html/honpen/p066_02_01.html（最終閲覧日：2015年1月29日）。

³⁶⁰ 外国の領海及びEEZ等において「科学的調査」を実施する際には、事前に沿岸国に申請を行い沿岸国の同意を得る必要がある。本節1-2以降で詳述する。

4-2 現行制度の枠組み

(1) 国際法上の位置付け

国連海洋法条約第 13 部「海洋の科学的調査」は、国及び権限のある国際機関による海洋の「科学的調査」に係る権利、義務等について定めている。公海における「科学的調査」は自由である。他方で、外国の領海又は EEZ 等で行う「科学的調査」については沿岸国の同意が必要である³⁶¹。

領海における「科学的調査」には沿岸国の主権が及び、「沿岸国の明示の同意が得られ、かつ、沿岸国の定める条件に基づく場合に限り、実施する」ことができる³⁶²。

一方、EEZ 又は大陸棚における「科学的調査」には沿岸国の管轄権が及ぶところ、沿岸国は他の国又は権限のある国際機関（以下、「外国等」と表記する）が行う同意申請に対して自由に拒否できない。「専ら平和的目的で、かつ、すべての人類の利益のために海洋環境に関する科学的知識を増進させる目的で実施する海洋の「科学的調査」の計画については、通常の場合においては、同意を与え」なければならない³⁶³。そして、同意を求めてから 6 か月が経過しても沿岸国が反応をしない場合、黙示の同意として計画を進めることができるとされている³⁶⁴。

沿岸国が裁量により同意を与えないことができる場合は、国連海洋法条約第 246 条 5 項に列挙されている³⁶⁵。(a) 天然資源に影響を及ぼす場合 (b) 大陸棚の掘削、爆発物の使用、有害物質の導入を伴う場合 (c) 人工島、施設及び構築物の建設、運用又は利用を伴う場合 (d) 提供される情報が不正確である場合又は前に実施した調査の計画について沿岸国に対する義務を履行していない場合である。

(2) 歴史的経緯

領海外における海洋の「科学的調査」は従来自由に行うことのできるものであった。1958 年採択の大陸棚に関する条約において初めて大陸棚の調査について沿岸国の管轄権が規定された。同条約では第 5 条 8 項において調査の際に沿岸国の同意を得る必要があること、もっとも純粋に科学的な調査については通常、同意を拒否できないこと等が定められている。

国連海洋法条約の起草過程においても、当初は EEZ 及び大陸棚における「科学的調査」については旗国が自由に実施できるとされていた³⁶⁶。しかし一方で、沿岸国の同意に服す

³⁶¹ 国連海洋法条約第 245 条及び第 246 条 2 項。

³⁶² 同条約第 245 条。

³⁶³ 同条約第 246 条 3 項。

³⁶⁴ 同条約第 252 条。

³⁶⁵ 基線から 200 海里以遠の大陸棚については、より裁量を行使できる範囲が狭くなる。

³⁶⁶ 小寺彰「排他的経済水域における「軍事調査」—「海洋科学的調査」との関係を手がかりにして—」海上保安協会『海洋権益の確保に係る国際紛争事例研究』2 号 (2010 年)、52 頁。

るものとされた天然資源の調査と「科学的調査」との間で、実際上の区別ができないという問題が生じ、沿岸国の資源に対する権利を損なわないために「科学的調査」に係る規定が置かれた³⁶⁷。このようにして「科学的調査」を行う際には沿岸国の同意が必要となったものの、この規定は「科学的調査」の実施自体を規制することを主目的として導入されたものではなく、旗国が「科学的調査」を実施する権利を重視するものである。こうした姿勢は、実際に国連海洋法条約第 56 条が、沿岸国に対して天然資源の探査について主権的権利を与える一方で、「科学的調査」については管轄権を与えるに留まっていること等に表れている。

(3) 日本の国内法制度

EEZ 及び大陸棚は日本の領域ではない。そのため、日本の国内法が当然に適用されるものではなく、排他的経済水域及び大陸棚に関する法律第 3 条 1 項によって、「科学的調査」について「我が国の法令を適用する」ことが定められている。また、第 3 条 3 項により、政令で「当該法令の適用関係の整理又は調整のため必要な事項を定めることができる」とされている。

この法律があることにより、調査を行う場合は、国籍に関わらず日本の国内法に従うことが求められる。例えば漁業法や鉱業法等が関係しており、特に外国人に係る法律としては、排他的経済水域における漁業等に関する主権的権利の行使等に関する法律、外国人漁業規制法が挙げられる。これらは水産資源の採捕を伴う調査等の際に遵守する必要性が生じる。

一方で、日本には領海、EEZ、大陸棚における「科学的調査」自体を扱う法律がない。そのため少なくとも、国内法を根拠に「科学的調査」自体に関する違反を取締ることはできない。すなわち、外国等が日本の同意に基づかない「科学的調査」を行った場合、その国等は国連海洋法条約に違反をしていることになり、日本に対して違反行為を行っていることになる。しかし、日本の国内法との関係に限ってみれば、法的な違反がそもそも定義されておらず、違法行為とはなっていない。

(4) 外国等からの同意申請への対応

「海洋の科学的調査」の同意申請は条約によって定められた申請であり、国又は権限のある国際機関と国との間の手続きである。そのため、同意申請は外交ルートを通じて行われる。日本で外国等からの申請の窓口となっているのは外務省である。同意の申請を受理した後、各府省庁の調整を経て同意を与える。

沿岸国は、自国の EEZ 及び大陸棚における「科学的調査」の同意申請について、「不当に遅滞し又は拒否されないことを確保するための規則及び手続きを定め」なければならない

³⁶⁷ 同上、52 頁。

い³⁶⁸。日本は、法律によって「科学的調査」の申請への対応を定めることはしていないが、1996年7月20日関係省庁合意の「我が国の領海、排他的経済水域又は大陸棚における外国による科学的調査の取扱いについて」（ガイドライン）によって対応を行っている³⁶⁹。ガイドラインは、調査国に対して調査計画書と同意を求める口上書を提出するよう求めている³⁷⁰。この調査計画書は、国連海事・海洋法部海洋法課の海洋の科学的調査に関する手引書に記載されている書式例に準じているとされる³⁷¹。

同意に基づいた「科学的調査」以外の調査が行われた場合について、海上保安庁が取締りを一義的に担っている³⁷²。具体的には、事前通報がない場合や計画の内容と異なる調査を行っている場合等、国連海洋法条約上、違反に該当する「科学的調査」を実施している船舶を海上保安庁が発見した場合、海上保安庁は外務省に情報提供をし、巡視船艇・航空機による警告等を行う等の対応を行っている³⁷³。外務省は、これを受けて外交ルートを通じて相手国の大使館等に抗議や調査の中止要求を行う場合がある³⁷⁴。

日本政府は国連海洋法条約に則って「科学的調査」の申請に対応を行っているところ、外国船が同意申請や事前通報の手続きを経ずに調査を行ったり、同意を得ずに調査を行ったり、申請内容と異なる調査を行ったりする場合がある。海上保安庁が、ほぼ毎年、海洋調査船の特異行動を確認している（グラフ 6-1）。

³⁶⁸ 国連海洋法条約第 246 条 3 項。

³⁶⁹ 「排他的経済水域等における鉱物の探査及び科学的調査に関する今後の対応方針」（2011年3月11日総合海洋政策本部決定）に、「ガイドライン [略] に基づく事前申請制度を適切に運用しつつ、引き続き、現行ガイドラインの見直しをはじめ、制度上の整備について関係府省が連携して検討を行う。」とある。

<http://www.kantei.go.jp/jp/singi/kaiyou/CS/honbusiryoyou.pdf>（最終閲覧日：2015年1月29日）。

³⁷⁰ 榎・前掲注（358）132頁。

³⁷¹ 榎・前掲注（358）127頁、132頁。

³⁷² 海上保安庁は海上保安庁法により治安確保の任務を負っている。同法第5条には「海上保安庁は、第2条第1項の任務を達成するため、次に掲げる事務をつかさどる」とあり、その中に「法令の海上における励行に関すること」が含まれる。しかし、同意申請は国内法による規程がないため、「科学的調査」に付随して国連海洋法条約上の義務違反があり、国内法への違反が確認できない場合の対応について議論がある。

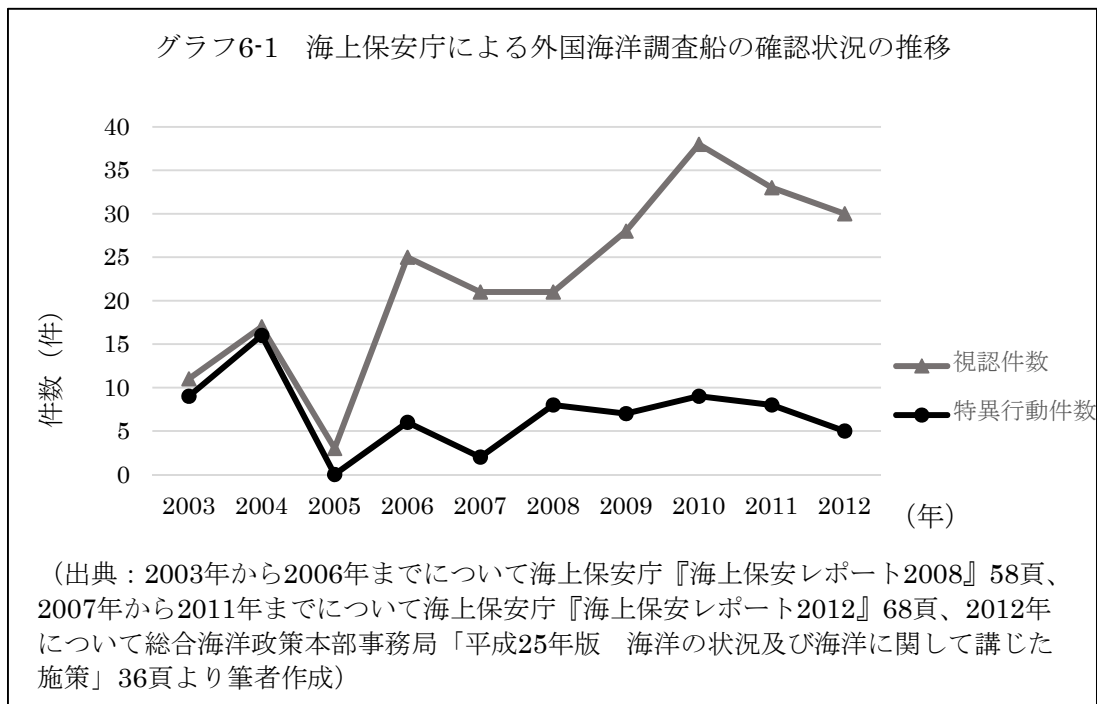
³⁷³ 海上保安庁・前掲注（359）68頁、

http://www.kaiho.mlit.go.jp/info/books/report2012/html/honpen/p066_02_01.html、海上保安庁『海上保安レポート 2010』（2010年）58頁。

http://www.kaiho.mlit.go.jp/info/books/report2010/html/honpen/p058_02_01.html（最終閲覧日：2015年1月29日）。

³⁷⁴ 海上保安庁『海上保安レポート 2003』38頁、

<http://www.kaiho.mlit.go.jp/info/books/report2003/special01/05.html>（最終閲覧日：2015年1月29日）。外務省「韓国海洋調査船「EARDO」による海洋調査活動について」（2007年5月31日）http://www.mofa.go.jp/mofaj/press/release/h19/5/1173692_804.html（最終閲覧日：2015年1月29日）。



(5) 外国における立法の動向

国によって扱いが様々であるものの、「科学的調査」に関する法制度の検討又は立法を行っている国がある。EEZ等における外国による「科学的調査」の取締りについて、韓国や中国は国連海洋法条約発効後の早い段階から立法を実施した。

韓国は1995年に制定した海洋科学調査法等の国内法により、外国人等が海洋科学調査を実施する際は海洋水産部長官の同意を要することを明示した。また、同意の基準とする項目についても規定している³⁷⁵。

中国は、1998年に中華人民共和国排他的経済水域及び大陸棚法を公布し、海洋科学調査を行う際に許可を得ることを求めている³⁷⁶。

一方で、アメリカはアメリカのEEZにおける「科学的調査」について外国等に同意申請を求める法を制定していない³⁷⁷。アメリカは国連海洋法条約を批准していないが、国連海

³⁷⁵ 藤原夏人「韓国における海洋関連法制—排他的経済水域（EEZ）をめぐる立法動向を中心に—」『外国の立法』第259号（2014年）102-104頁、菊池勇次「海洋科学調査法」『外国の立法』第259号（2014年）119-125頁。

³⁷⁶ 森川幸一「EEZ内での外国船舶による海洋調査活動への対応—国内法整備の現状と課題—」海上保安協会『海洋権益の確保に係る国際紛争事例研究』第3号（2011年）7頁。

³⁷⁷ アメリカは、1983年に大統領によって排他的経済水域宣言第5030号に付随する声明を宣言し、「科学的調査」に関する管轄権の行使を主張しないこととした。一方で、1977年の漁業保存管理法、1972年の海産哺乳動物保護法（1994年一部改正）等により、一定の条件に該当するアメリカのEEZ内における「科学的調査」については許認可等の対象としている。また、大陸棚に関する調査や領海内における調査については同意を要件としている。

洋法条約の規定の多くを慣習国際法として扱っており、アメリカが外国の EEZ 等において「科学的調査」を行う際には同意申請の手続きに従っている³⁷⁸。その上で、基本的には「科学的調査」は自由に行うという立場を取っている³⁷⁹。しかし同意申請について法が制定されていなくても、全く自由に調査を行えるということではない。すなわち、アメリカにおける「科学的調査」についても、環境保護や生物資源保護に関連して制定されているアメリカの国内法の規定等を遵守する必要がある³⁸⁰。

このように国連海洋法条約をどのように国内の制度で受けるかという点に着目すると、まず法によって規定をしている国、今後法制化等を検討している国、法制化しない国がある。また法制化を行っていない沿岸国の中には、そもそも同意を与えるための制度を整えていない国がある。その中でも、黙示の同意を採用している国と立場を明確にしていない国がある。黙示の同意は、同意申請から 6 か月が経過しても同意あるいは拒否がされない場合、明示の同意があった場合と同様に「科学的調査」を行うことができるという制度設計であり、国連海洋法条約第 252 条に規定される。すなわち旗国が、黙示の同意があったものと捉えて調査を実施することを考え得る場合は、申請に対して沿岸国から何らの通知もないという状況下であるので、同意の有無が明示されておらず、確認する手段がない。そのため、黙示の同意を用いて「科学的調査」を実施すると、外交問題等に発展する可能性がある³⁸¹。実際には、同意申請から 6 か月経過しても沿岸国の反応がないことをもって、黙示の同意を得たものとして調査を行うことは考え難いと思われる。

中国や韓国といった近隣諸国が「科学的調査」について法整備を行っている中で、日本が法整備を行わないことは、日本の EEZ 等が取締り体制のない穴として認識される可能性がある。こうした近隣諸国との関係という点からも、日本の法整備について検討を行う必要がある。

4-3 現状分析と課題

(1) 国連海洋法条約における「科学的調査」の射程

国連海洋法条約における「科学的調査」に関する規定を国内の制度として受け止めるにあたり、何が国連海洋法条約に言う「科学的調査」であるのか、そしてどのような場合に沿岸国が同意を拒否することができるのかという議論がある。

「科学的調査」以外の海洋における調査の代表例として資源探査や軍事調査、水路測量が挙げられる。「科学的調査」とそれ以外の調査について、国連海洋法条約には定義規定が

安富潔「米国の国内法制」日本国際問題研究所『排他的経済水域・大陸棚における海洋調査に関する各国国内法制等対応振りに関する調査』（1999年）64-66頁。

³⁷⁸ 同上、65頁。

³⁷⁹ 同上、64頁。

³⁸⁰ 榎・前掲注（358）138頁。

³⁸¹ 独立行政法人海洋研究開発機構からの聞き取り調査に基づく。

存しないところ、実体規定から目的や成果公表の有無といった区別の基準を見出すことができる³⁸²。すなわち、国連海洋法条約第 246 条 3 項にある「専ら平和的目的地、かつ、すべての人類の利益のために海洋環境に関する科学的知識を増進させる目的」や、同条約第 244 条 1 項「いずれの国及び権限のある機関も〔略〕科学的調査から得られた知識を適当な経路を通じて公表し及び頒布する」といった規定を他の調査と区別する際の手掛かりとすることができる。しかし、目的が異なっても調査項目や手法が類似している場合があり、実際の判断が困難である場合がある。例えば水温は、科学的な研究にとっても重要であるが、軍事調査においても重要である。

「科学的調査」にあたるか否かの区別が行われた場合、例えば資源探査については国連海洋法条約第 56 条 1 項 (a) にいう資源の探査にあたり、沿岸国の主権的権利が及ぶ範囲内となる。一方で国連海洋法条約には軍事調査に関する規定がない。このため、解釈の 1 つとして、自由に行うことが認められていると捉えることができる。また、公船によって同意を得ずに純粋に科学的な調査が行われた場合は取締ることができないと考えられる。領海が元来沿岸国の安全保障を重視した制度であったことと異なり、EEZ 及び大陸棚は経済的な観点から導入された制度である。このことから、沿岸国が安全保障を理由として EEZ 及び大陸棚の「科学的調査」を拒否することは認められていないと考えられる。軍事調査と「科学的調査」の同意申請との関係については、国連海洋法会議において既に意見の違いがあった³⁸³。なお、日本は EEZ における軍事調査の是非について明言をしていない。

国連海洋法条約には「科学的調査」に関する違反に対して、とることのできる執行措置が定められていない。一方で、例えば生物資源に関する主権的権利の行使にあたっては、「法令の順守を確保するために必要な措置（乗船、検査、拿捕及び司法上の手続を含む。）をとることができる」と国連海洋法条約第 73 条に定められている。このように執行管轄権について明示されている事項と規定されていない事項があり、「科学的調査」においては規定がないということから、単に同意を得ていないといった「科学的調査」そのものの同意に関わる違反について執行措置を定めることには慎重な意見がある³⁸⁴。違反が認められた際、それが天然資源の採捕を伴う調査であれば上述のような天然資源に対する主権的権利を主張することが考えられる。また、環境に影響を与えるような調査であれば、国連海洋法条約第 220 条（汚染防止目的等）等に執行の根拠を求めることができる。

執行措置そのものではないが国連海洋法条約第 253 条には、沿岸国が自国の EEZ 等にお

³⁸² 坂元教授は定義規定が国連海洋法条約の起草過程において削除されたことについて、「実質規定がその役割を果たしているため、定義規定を設けることは不必要とのコンセンサスがあったとされる」としている。坂元茂樹「外国船舶による海洋調査の実施と執行措置」『海洋権益の確保に係る国際紛争事例研究』第 1 号（2009 年）14 頁。

³⁸³ 平松茂雄「日本の大陸棚を調べる中国海洋調査船の第一の標的」『正論』第 376 号（2003 年）281 頁。

³⁸⁴ 西村弓「海洋調査に対する沿岸国管轄権」『海洋法の執行と適用をめぐる国際紛争事例研究』（2008 年）89 頁。

いて実施されている「科学的調査」の停止または終了を要求することができる場合が規定されている。沿岸国が停止・終了を要求できるのは、同意申請の際に国連海洋法条約第 248 条の規定に基づき提供された情報の内容と異なる調査が行われた場合や、第 249 条に定める沿岸国の権利が遵守されない場合等に限定され、第 248 条及び第 249 条により規定される条件が満たされた場合には停止の要求を撤回しなければならない³⁸⁵。

(2) 境界未画定海域³⁸⁶における「科学的調査」の管理

EEZ 等の境界未画定の海域について、「科学的調査」をどのように管理するかという課題がある。日本は排他的経済水域及び大陸棚に関する法律に基づいて、日本が主張する海域までは日本の EEZ として扱うものとして管理を行っている³⁸⁷。そのため、境界未画定の海域において「科学的調査」を行う国等に対して同意申請を求めているが、こうした姿勢は関係する沿岸国に共通してみられ得るため、当事国あるいは第三国が「科学的調査」を行う場合にどのようにして実施をするかが問題となる。第三国が実施する場合については、一方の当事国の判断によって他方の当事国の判断権を奪う可能性や、一方の国のみ調査結果が提供されることにより他方の国が不利益を被る可能性があることから、同意申請を行う際、双方の国と協議を行うことが適当とする議論がある³⁸⁸。

境界画定につき係争中の当事国が調査を行う場合は、各々の国が自国の権利として行う一方、他方の国にとっては同意のない調査であり、また重要な海域情報が得られるといった懸念から、当事国間で衝突が起きる可能性がある。日本は中国との間で口上書を交わし、2001 年から東シナ海の海洋調査に係る相互事前通報制度を運用している³⁸⁹。対象海域の調査を行う際は 2 か月前までに事前通報を行うという制度である。しかし、この海域で中国船が同意を得ずに調査を行う場合がある³⁹⁰。対象となる海域や調査の認識に差異がある等、運用が日本の予定通りに進んでいない³⁹¹。

日本と韓国の間では、境界未画定海域における「科学的調査」に関してこうした制度に関する合意が結ばれていない。しかし、境界未画定である海域については、第 3 章や第 4 章で述べたような資源獲得の問題が関係することもあり、非商業的活動とされる「科学的

³⁸⁵ 国連海洋法条約第 253 条 5 項。

³⁸⁶ 境界未画定海域について、本報告書第 1 章第 2 節 2-2 (3) を参照。

³⁸⁷ 排他的経済水域及び大陸棚に関する法律第 1 条 2 項。

³⁸⁸ 兼原敦子「日韓海洋科学調査問題への国際法に基づく日本の対応」『ジュリスト』1321 号 (2006 年)、60-63 頁。

³⁸⁹ 外務省「海洋調査活動の相互事前通報の枠組みの実施のための口上書の交換について」(2001 年 2 月 13 日) http://www.mofa.go.jp/mofaj/press/release/13/pdfs/rls_0213d.pdf (最終閲覧日：2015 年 1 月 29 日)。

³⁹⁰ 187 回国会参議院農林水産委員会会議録第 3 号 (2014 年 11 月 6 日) 外務大臣官房審議官下川眞樹太氏発言参照。

³⁹¹ 森川・前掲注 (376) 9 頁。

調査」であっても両国間の衝突や外交問題に結びつく可能性がある。問題の発生を防ぐために、何らかの形で事前に相手国の了解を取ることが望まれる。事前合意を行うことは難易度が高いが、事前協議の場を設けるだけでも互いの意図を直接説明することが可能となり議論を通して相互理解に近づく効果がある。事前協議が困難である場合には、事前通報を行うことにより互いに連絡の窓口を設け、調査実施の意図等を相手国に伝えることが考えられる。このように予め取決めを行いそれに従って調査を実施することが、両国の関係が海洋調査によって悪化することを防ぐ目的において有効である³⁹²。

(3) 外国等による「科学的調査」の取締りとその他の分野との関係

「科学的調査」による海洋汚染や生物資源に関する主権的権利の侵害を防ぐため、国連海洋法条約第 246 条は、沿岸国の裁量により同意を与えないことができる場合を列挙している。このように、外国等が「科学的調査」を行う権利と沿岸国が資源開発を排他的に行う権利の調整が図られていることは、国連海洋法条約が海洋に関する諸事項を同時に扱い各国の権利の調和を図っていることの 1 つの表れである。

また外国等が日本において「科学的調査」を行う際には、排他的経済水域及び大陸棚に関する法律に規定されるように、日本の国内法に従う必要がある。この法律があることにより、国連海洋法条約で管轄権等が認められている事項であり、かつ漁業のように国内法が整備されている一定の事項に係る場合は、「科学的調査」の目的で調査を行う場合であっても、日本の行政等との関係において同意申請以外の手続きが義務付けられることがある。また、現在は特に法的な規制がされていない事項についても、外国等が同意申請を行う際に、日本による調査等の活動と調整をすることが、日本の活動主体により求められている。例えば日本では、地震・津波観測のために地震計を設置している海域があり、その海域において観測結果にノイズを発生させる活動を行う場合には配慮して欲しいといった要望が聞かれる³⁹³。このように、外国等による「科学的調査」と日本の利活用等の間においても法的な規制の有無に関わらず調整が求められている。

このように、国際法、国内法、国内の法以外の手法というそれぞれの段階において「科学的調査」とその他の利活用等との調整を行うことが考えられる。こうした調整に実効性を持たせるために、「科学的調査」の同意申請に係る国内法を制定する必要性が議論されている³⁹⁴。現在は「科学的調査」の内容及びその同意申請の手続、執行措置等について規定する法がないことにより、国連海洋法条約上の同意申請義務違反等があった場合でも、一連の「科学的調査」によって行われる行為に対して罰則を科すことができない、といった

³⁹² 兼原・前掲注 (388) 62 頁。

³⁹³ 独立行政法人海洋研究開発機構からの聞き取り調査に基づく。

³⁹⁴ 森川・前掲注 (376) 1-14 頁、総合海洋政策本部法制チーム「当面の課題の今後の進め方」総合海洋政策本部会合 (第 3 回) 資料 3 (2008 年 3 月 18 日)
<http://www.kantei.go.jp/jp/singi/kaiyou/dai3/siryou3.pdf>(最終閲覧日:2015 年 1 月 29 日)。

取締りの限界があると考えられる³⁹⁵。

一方で、外国との関係において特に「科学的調査」への取締りが必要であるという主張においては、「科学的調査」を装った調査及び活動を取締るという文脈が読み取れる³⁹⁶。こうした主張は「科学的調査」そのものというより「科学的調査」でないものへの取締りを求める側面が強い。これは、「科学的調査」と「科学的調査」以外の調査や活動には資源探査等のように一見して区別が困難な場合があり、外国が「科学的調査」を装って沿岸国に主権的権利がある活動を行う場合があるためである。日本の国内法を見ると、鉱物に関わる探査であれば鉱業法第 100 条の 2 によって規制されている。「科学的調査」を装って資源探査等が行われる場合は、「科学的調査」の申請内容と異なる調査が行われたということに加えて、日本の鉱業法に違反をしていることになる。このように、「科学的調査」に関する法がなくても日本の国内法によって同意申請と異なる調査に対して法執行が可能となる場合がある。しかしその場合であっても前提として、一見して区別が困難である調査を何らかの方法によって見分けなければならないという課題がある。区別を可能にすることを重視する立場からは、「科学的調査」の手続的な規定を法定し、それに反する調査については天然資源の探査活動とみなして執行措置をとれるようにする立法や、特異行動を取る船舶について立ち入り検査を可能にする法制の導入が有効であるとされる³⁹⁷。

このように、国内法が未整備であることによって取締りの手法が限定されていること、外国において立法が進んでおり取締りのためにとり得る措置に差異が生じていること、今後、海洋分野の発展に伴い「科学的調査」における問題が増加すると危惧されること等から、法整備について検討することが求められる。そして、法整備の際には、「科学的調査」そのものを管理し規制するという発想ではなく、適正な調査に対する適正な手続きを定め、それ以外の調査を規制することを目的とすることが求められる。

(4) 「科学的調査」に関する調整

日本政府に対して外国等により調査の同意申請がなされる場合、申請は外交ルートを通じて到達する。外務省から他の関係省庁に連絡があり、調整が行われる。例えば鉱業法の規定に抵触しないかということ、経済産業省、総合海洋政策本部を交えて検討するといったことである³⁹⁸。

また、外務省から連絡を受けた各省庁から、関係する機関等に照会がある場合がある³⁹⁹。

³⁹⁵ 森川・前掲注 (376) 3 頁。

³⁹⁶ 中野勝哉「外国船舶による我が国 EEZ における調査への対応について」『平成 21 年度海洋権益の確保に係る国際紛争事例研究』2 号 (2010 年)、60-61 頁。

³⁹⁷ 森川・前掲注 (376) 6-7 頁。

³⁹⁸ 外務省からの聞き取り調査に基づく。

³⁹⁹ 同上。

例えば、水産資源に関係する場合には水産庁から当該都道府県に連絡することがある⁴⁰⁰。しかし、この照会への回答がどのように用いられまた調整されたのかについては、回答者にとって不明な場合がある⁴⁰¹。

外国等からの同意申請へ対応することは国際法上の義務であるところ、国内の海洋利用者が不利益を受けないよう、可能な範囲で調整を行うことが必要である。また、例えば漁業者との調整等が国内においてなされる「科学的調査」より簡便である等の事態が生じれば、日本の研究機関の国際競争力を低下させる結果につながり得る。そのため、日本の研究者が従う制度についても配慮する必要がある。

(5) 調査船以外による海洋科学調査

科学技術の発展に伴い、直接人が船を用いて行う以外の手法で調査を行うことが増加している。

例えばアルゴフロートのような漂流ブイを浮かべて行う調査、AUVや無人探査機(ROV)、タグを生物に直接取付ける等して行われるバイオリギングといった調査手法がある。こうした新しい調査方法について各国がどのように扱うかについては明確でない部分がある。この点について、国連海洋法条約における「科学的調査」では必ずしも扱いが明示されてはいない。しかし、全く管理がされていないというものではなく、例えばアルゴフロートについては、日本の主体が行う場合は漂流する海域を管轄している国に対して通知を行うといった対応がされている。

また、直接海洋に接触して行う調査ばかりではなく、陸上からの観測や衛星を用いた観測といった遠隔的な調査が行われている。遠隔的な調査は国連海洋法条約上の「科学的調査」にあらず、同条約においては特に規定されていないところ、安全保障上機微な情報等については公開しないように求めるといった対応を行うことが考えられる。

また、調査機器が発達したことにより、調査主体が多様化している。調査に特化した船でなくても一定程度の情報を得ることが可能になり、民間の船舶による移動中のデータ収集が行われるようになった。こうしたデータは有用である一方で、「科学的調査」の同意過程を経ずに行われるため、行政によって何らかの管理を行う必要がある。また、調査を行いながらの航行は国連海洋法条約において認められている無害通航にあたらないと考えられる。特に領海の中において行われる場合には中止を求める等の対応が必要となる可能性がある。

(6) 既存の議論

2014年に取りまとめられた総合海洋政策本部参与会議意見書において、海洋の「科学的

⁴⁰⁰ 水産庁からの聞き取り調査に基づく。

⁴⁰¹ 独立行政法人海洋研究開発機構からの聞き取り調査に基づく。

調査」に関する法整備が必要であることが指摘されている。この指摘は、「EEZ 等に対する主権的権利及び管轄権を行使するために不可欠な事項でありながら、未だ国内法の整備が行われていない」例として「科学的調査」を挙げるものである⁴⁰²。

第 5 節 提言

5-1 問題の整理

海洋科学調査には実施者や研究機関、行政等多様な立場の人及び組織等が関わっている。ここでは、主に行政が海洋科学調査の推進及び管理において担うべき役割や解決すべき課題について整理する。

海洋科学調査の分野における行政としての役割は①海洋研究の全体的な状況を把握し、海洋政策に必要な調査を推進する全体の計画を立てること②実際の調査を円滑に行うために申請及び調整等の支援を行うこと③適正な実施がされるよう取締りを行うことの 3 点に分類して考えることができる（表 6-2）。

表 6-2 海洋科学調査の実施手順と行政の役割

手順 \ 役割	①全体の計画	②手続きの円滑化	③取締り
計画	○		
申請		○	
調整		○	
合意・同意		○	○（同意を与えない場合）
実施			○
成果公開	○		
事後評価	○		

出典：筆者作成

①「全体の計画」について、政府が計画を立てるにあたってはまず、日本の管轄海域でどのような調査が行われているのかという実態を把握する必要がある。第 1 節から、日本が行う種々の調査を把握し整理することが重要である。そして、第 1 節及び第 2 節に関連して、現在までにどのような知見が集まっていてどのような知見が足りないのかという評価を行う必要がある。その際、分野的な広がりを考慮するだけではなく、広大な海洋において情報収集が必要な海域について国が調査を推進することが求められる。この点については、第 3 節において述べたモニタリングが必要な海域を抽出する際にも関係する。また、

⁴⁰² 参与会議 EEZ 等海域管理のあり方 PT「EEZ 等海域管理のあり方について（PT 報告）」（2014 年 3 月 18 日）5 頁、
http://www.kantei.go.jp/jp/singi/kaiyou/sanyo/20140522/sanyo_betten.pdf（最終閲覧日：2015 年 1 月 29 日）。

第 4 節の議論からは、外国等が行う調査を把握しその結果を有効に利用しているのかという課題が生じる。

②「手続きの円滑化」は、海洋科学調査を行うために必要な申請や、既存の利用者との調整を円滑化することによって、科学研究を支援することにつながるということである。第 1 節から、日本が調査をする際に、調整コストが掛かったり、通常可能な調査であるにも関わらず同意が得られなかったりする場合があるという問題を解消する必要がある。第 4 節から、外国等が日本に「科学的調査」の同意申請を行う場合のために日本が制度を整えることは、国連海洋法条約上の義務であり、世界の科学の発展に資するものであると言える。

③「取締り」は、海洋科学調査によって、或いは海洋科学調査に関係する違反によって損害が生じないように必要な規則を定め取締ることである。この場合の損害とは、海洋の安全が侵されることや、経済的損失、環境汚染、日本の管轄権が侵害されること等様々である。第 1 節では日本を中心とする海洋科学調査、第 4 節では外国等による「科学的調査」の取締り上の課題に言及した。また、第 2 節と関連して、海洋科学調査によって得た情報に関する規則を定めることが考え得る。執行管轄権を行使する場合には、第 3 節で述べた社会的モニタリングが違反船を見つけることに資する。

また、政府が海洋政策に科学的な知見を利用することができるという認識をし、科学を効果的に用いるよう努めることによって、海洋科学調査に関わる施策が海洋政策全体の推進に与える影響が大きくなる。

海洋科学調査と海洋の総合的管理との関係においては、まず、管理をするために必要な情報を提供する役割がある。施策を考えたり、関係者間の調整を行ったりする際に、その根拠となる明確なデータが有用である。科学が必ずしも正解を示すとは限らないが、議論の材料を提供し、当該時点で考え得る最適な施策を講じることに資する。

そして、施策を可能にする技術開発も科学の役割である。海に潜り作業をしたり、海上に構築物を建設したりすることには、陸上で行う場合とは異なる技術を要する。調査技術や、掘削等その他施策の推進に必要な技術の開発は、科学研究によってもたらされる。研究開発の促進が重要であるところ、開発の過程において海洋において実験することが必要であり、資金面等の支援に加えて、そうした場を提供するという形の支援も求められている。

5-2 課題解決の方針

上述のような行政の役割を強化し、海洋科学調査を振興するための提言を行う。その際、以下の 2 点に配慮して制度を考える。

(1) 「科学的調査」の管理における自由と規制

第 3 節に述べたような経緯から、EEZ 及び大陸棚における海洋の「科学的調査」は同意

が必要であるところ、通常の場合同意が与えられるものであり、「科学的調査」の実施自体について規制する目的の制度ではないということが国際法の見方である。「科学的調査」は、外国等が実施する権利が尊重されているという点において、資源開発等と比べて外国等の自由度が高い事項であると言える。そして海洋の利活用を推進したい日本にとって、「科学的調査」の自由度が高い方が望ましい。一方で、領海や境界未画定海域を含む EEZ 等において外国調査船の特異行動が確認されており、同意申請といった必要な手続きに関して、遵守されるよう管轄権を行使する必要がある。従って、自由であるから国内法を作らないという選択肢をとるのではなく、権限拡大・過度の規制強化と見られないように配慮しつつ法律を整備することが望ましい。

上記の理由から、「科学的調査」に関する規制を強めることは避けるべきであるところ、取締りの観点から規制を強めることが望ましい側面がある場合であっても、規制強化には限界がある。EEZ における外国等による「科学的調査」の申請に対して同意を与えない基準について、国連海洋法条約において認められている以上の要件を法定することは難しい。「科学的調査」が産業や安全保障に影響する可能性はあるものの、EEZ という制度のつくりかたに鑑みて、沿岸国に権利が認められていない分野について、外国に対して規制を行うことは困難であり、批判を生ずると考えられる。国連海洋法条約第 55 条は「排他的経済水域とは〔略〕この部に定める特別の法制度によるものをいう。この法制度の下において、沿岸国の権利及び管轄権並びにその他の国の権利及び自由は、この条約の関連する規定によって規律される」と定めており、EEZ は国連海洋法条約があることによって権利が保障される制度となっているためである。

科学の分野においては、日本の海が内外に開かれた海であることが必要であると考えられる。開かれた海とは、必要最小限を超える規制を行わず、条約等によって外国に認められた権利を尊重し、国内においては利活用等を推進するということである。本報告書第 5 章で述べたように環境保全等の観点から海洋利用を制限する動きがあり、また資源に関する権益確保の観点から「科学的調査」に該当し得る調査であっても天然資源の開発に関わる探査等として規制対象とされ得る。こうした観点は海洋を管理し日本の海洋権益を確保するために必要ではあるが、無闇に規制を行うことなく、基準を丁寧に策定することが望ましい。環境保全との関係であれば、科学的データや産業等の状況に鑑みて持続可能な海洋利用を達成する目的の範囲における規制手法をとる必要がある、資源開発との関係であれば区別が困難であるとしても実態に即して「科学的調査」に該当するかを判断する必要がある。日本が海洋立国として発展するために、まずは調査・研究や技術開発を行うことが不可欠である。また、海洋の分野で日本が世界を牽引するようになるために外国の海が上述の意味において開かれた海であることが望ましく、相互主義の観点からは日本が海を開く必要がある。

「科学的調査」を受け入れることによって、軍事的に利用可能な海水温等の情報、海底資源の賦存状況に関する情報といった重要な情報が科学の名の下に外国へ渡る可能性があ

る。しかし、「科学的調査」には通常の場合同意を与える必要があり、また科学や知見という点に限れば、現在入手することが困難である海洋情報は技術の発展に伴いいずれ入手され得るものである。その前提に立って、全体的に規制を強める手法は避け、機密度が格別に高く守るべき情報については他の情報と区別して守るための仕組みを予め考えることが必要である。

また、軍事大国ではなく経済成長率が以前ほど高くない日本としては、法や科学に基づく秩序が採用されている状態が望ましく、それらを尊重する姿勢を示す必要があると考える。そして真に正しいとは限らない科学が地位を保つことの重要な要素として再現性が挙げられる。すなわち、外国等が「科学的調査」を実施する権利を保障し、再現性を担保することが日本の科学に対する姿勢を示すことにつながる。「科学的調査」を条約に照らして一見明白な形で不当に拒否することはないとしても、判断において沿岸国の解釈や裁量の余地がある場合に、その範囲を拡大することなく同意を与えること等が重要である。

また、境界未画定海域については、実際に起きている問題の多くは、境界未画定海域及び日本の海域における中国、韓国との関係が占めている。日本は各国との中間線までを暫定的に日本の EEZ としているが、このことを前提として制度設計や法整備等を行うだけでは問題に対応できない。例えば最近では 2014 年 4 月に、中国による久米島北方海域における調査について、日本が認めていない調査であったが、事前通報したということをもって実施されるという問題が起きた⁴⁰³。中国との間では第 4 節 4-3 で述べたように、東シナ海における調査に関して事前通報を行う口上書が交わされているところ、制度に対する認識を統一し、設計時の意図通りに運用しなければ、却って問題の解決を遠のさせる可能性がある。

境界未画定海域については、第 3 章、第 4 章で扱った水産資源、鉱物資源等の問題も関係している。こうした状況を総合的に判断して、境界を画定したり、画定までの間に暫定的な秩序を構築したりすることが望まれる。

(2) 科学者の自由

科学的研究には、長期的に知見を積み上げた結果成果が出るものや、数十年後、数百年後に役立つことを目指して行われているものがある。従って、短期間での成果を求めたり、現在の経済的重要性で価値を測ったりするだけではなく、一定程度科学者の自由な関心を尊重し、科学的にレベルが高い研究を支援することが、将来的には人類にとっての利益となる。

それは、海洋科学調査の分野についても同様である。海洋に関する様々な科学を発展させることで、新しい海洋の利用が生まれたり、新たな知見が得られたりする。

このことから、海洋政策において重点的に海洋科学調査を進めるべき分野がある一方で、

⁴⁰³ 「中国船、13 日連続で調査活動」『朝日新聞』2014 年 4 月 25 日朝刊 33 面。

国の政策によって自由な科学研究が行えなくなることは避けなければならない。例えば現在、海底の鉱物資源が注目され、開発のための調査や探査が行われている。これは日本の産業にとって重要であることは本報告書第 4 章において述べた通りである。しかし、鉱物資源に関して産業化を進めることが重要であることと同様に、海底鉱物の成因論といった基礎科学的な側面に目を向けることも重要である。また、海底を調査する技術を鉱物に限らず広く海底の謎を解くことに用いることも重要である。すなわち、過度に産業政策に偏った科学の推進をするのではなく、科学は科学として尊重しつつ、海洋政策として重点的に推進する施策に必要な部分を補完していく姿勢が必要である。

また、船は海洋科学調査に不可欠であるところ、隻数が限られているため、運航費用さえあれば自由に用いることができるというものではない。高度な技術を用いる調査であれば、船という資源をいかに割り振るかについての判断によって、研究の可否が左右されることが考えられる。今後海洋への更なる進出を目指すのであれば、その過程において海洋研究の需要が高まると考えられる。研究資源の配分について、科学的な考え方と社会の需要との折り合いをいかに付けるかという問題が生じ得る。

他に、海洋科学調査を管理し、あるいは知見を充実させる目的で行う政策のために、過度に手続き等を煩雑にしないための配慮が必要である。科学者が所属している研究機関によって事務的手続きへの対応は異なるが、人的資源や手続き内容の問題によって、科学者自身が行わなければならない部分がある。また、調査結果を公表するためにはデータの整理等の作業が必要となる。規則に則って調査を実施することや、成果を広く還元することは重要であるところ、著しく研究という本来の目的が妨げられる事態は避けなければ、海洋科学調査の振興に逆行する結果を招く可能性がある。

5-3 提言①「科学的調査」に関する法整備

外国等の「科学的調査」に対して同意申請を義務付ける法律の制定を行う。

海洋科学調査法といった名称の法律を作成し、外国等による EEZ における「科学的調査」の申請について、日本の EEZ 等において行う場合は同意を得ることを求める旨明記し、同意の基準と手続き、罰則規定等を明確にする。

外国等による「科学的調査」の申請に対しては通常同意を与えるものであり、法整備によって現在同意を与えている「科学的調査」と同様の調査を禁止するということにはならない。沿岸国に同意を与えない裁量が認められている事項以外の「科学的調査」については、国連海洋法条約の規定に従い同意を与える制度とする必要があり、国内法の制定によって全く自由に基準を作成できるものではない。

また国連海洋法条約には、執行管轄権について明確な記述がないことから、法整備を行

ったとしても実際的な規制の強化可能性には限界があるとされている⁴⁰⁴。国連海洋法条約には執行措置について規定がなく、同意申請義務違反に対して沿岸国がとり得る行動としては第 253 条において「科学的調査」の停止・終了要求について定めるのみである。そのため、法律によって同意申請義務違反を国内法違反として定め、執行措置や罰則等について規定する場合であっても、実際に特異行動を取る調査船を発見した場合には、停止・終了要求が中心の慎重な対応となることが考えられる。そして、現在でも同意義務に違反した調査が行われたことを確認した場合には停止の要求や抗議といった手段がとられていることから、法整備をすることによって「科学的調査」自体に関するの管理の現場が劇的に変わることは期待できない。

しかし、法的拘束力のないガイドラインによる対応には罰則がないといった点で限界があり⁴⁰⁵、その「ない」ということによって日本が強制措置をとることができないということが外国等から見て明らかなものとなっている。一国として見た場合に罰則や執行措置等を規定することによる抑止力が働かない恐れがあることに加えて、韓国といった近隣の国が法整備を進める中で日本の取締り体制が整っていなければ、外国による日本周辺海域における同意申請義務違反を誘発する可能性が考えられる。ある国が国連海洋法条約上は違反に該当するような行動を取りたい場合、近隣の国との間の海域において日本の EEZ 等だけ取締りが緩やかであれば、日本において行うという方向に傾く恐れがある。このように、同意申請義務違反を抑止する効果を期待し、また取締りの現場で衝突等が発生した場合に対応しやすくすることを考えれば、慎重に手続きを踏んだ上でなお必要という判断があれば中止・終了要求以上の対応を行い得るような法整備が望ましい。国連海洋法条約上の違反を国内法においても違反として明確に規定し、その違反に対して罰則を設けることで執行に法的根拠を与え、適切と判断される場合には強制措置をとることができるという体制を整える必要がある。また、その際には執行管轄権が国連海洋法条約において認められているか否か、乗船、検査、拿捕等の措置が考えられる中でどこまで認められているか、といった解釈が分かれている点に関する議論を行い、法執行機関に対してとり得る措置の内容と手続きを具体化・明確化する必要がある。

また、現在はガイドラインが一般に公開されていないため、同意の過程や基準等が不透明である側面がある。法律に規定することは必ず公開されるため、外国における一般の調査主体であっても比較的容易に知ることができるようになり、また日本が自国の「科学的調査」に対する姿勢を示すことにつながる。また法律はガイドラインと異なり改正にあたり必要な手続きが厳格に定められており、比較的内容の変更が困難である。手続きを法定

⁴⁰⁴ 西村・前掲注 (384) 87-92 頁。

⁴⁰⁵ 坂元教授は、「科学的調査」の国連海洋法条約上の同意申請義務に係る違反について、ガイドラインではなく法律の形式で規定すれば罰則規定を置くことが考えられるが、ガイドラインでは調査の中止・終了の要求に止まると指摘している。坂元・前掲注 (382) 16 頁。

することは国連海洋法条約上必要とされていないが、法定することによって外国等にとっても透明性や予測可能性といった点で利点が生じる側面があると考えられる。

「科学的調査」に係る手続き等を法律にするにあたって、その法に定めるところの「科学的調査」を一定程度定義する必要がある。国連海洋法条約には定義規定が無く、解釈が分かれる点がある。「科学的調査」の定義付けを回避する手段として、法の対象とする調査を、国連海洋法条約に定める「科学的調査」に限定しないという手法がある⁴⁰⁶。しかし、国連海洋法条約において EEZ に関する主権及び管轄権が全ての分野に認められるものではないということから、あらゆる調査に対して沿岸国の権利を主張し執行措置をとることが認められてはいないと考えられるため、何らかの形で対象を限定する必要がある。明確な定義とするために、対象を限定する際、目的による分類を避けることが考えられる。一方で、国連海洋法条約のように目的によって分類をした場合であっても、オブザーバーを乗船させることにより、実際の現場において科学的調査であるか否かを判断することが可能であるとする見方もある⁴⁰⁷。

上述のように、法律の内容は、まず外国人等の「科学的調査」に対して同意の申請を義務付けることである。ここからは、それと同時に、日本人であっても海洋科学調査を行う際には届出制又は許可制とすることを考える。許可制とする場合、基準を明示し、またその基準を緩やかなものとすることにより、現在行われている海洋科学調査で、環境等に影響を与えるといった点において特に規制する必要性が高い調査以外については、引き続き行うことができる内容とする。すなわち、原則として、海洋環境等に影響を及ぼさない海洋科学調査は自由に行うことができるという前提に立つ一方で、環境保全や生物資源保護といった観点から最低限必要な事項については規定し、例えば環境アセスメントといった配慮を行うことを求める。現在、国内の主体が行う海洋科学調査の際に必要な調整や手続きは、漁業といった他の活動への影響に鑑みた個別の調整であり、海洋科学調査自体を規制し海面利用を管理するものではない。調査手法や規模等により影響の大きさが異なるものの、環境への影響といった海洋科学調査そのものに起因する問題が生じ得るため、海洋科学調査に関して最低限、行政が関与できる余地を残すことが必要である。

「科学的調査」について許認可制とする場合、特に国内において規制が強化され自由度が低くなるという側面をどう扱うのかという問題がある。しかし、現在届出制という性質のものではないとしても、防衛省等に使用海域や調査内容を通知している。すなわち、既

⁴⁰⁶ イランやガイアナは EEZ におけるあらゆる調査について沿岸国の同意を求めるという包括的な立法を行っている。西村・前掲注(384) 82 頁参照。

⁴⁰⁷ 小寺教授によると、国連海洋法条約の起草過程において、科学調査は旗国が自由に実施できるとされていた。しかし科学調査と資源調査を實際上区別することができなかつたために、科学調査を区別する仕組みとして、科学調査への沿岸国の介入権が設定された。小寺・前掲注(366) 52 頁参照。すなわち、沿岸国がオブザーバーを乗船させる等の介入を行うことによって、「純粋に科学的な」目的により行われる調査であるか否かを実際の取扱い等の現場において区別することが可能になると考えられていたと言える。

に法律上規定されたものではないとしても何らかの手続きをとって承認を得ているものがあり、実質的な負担が不用意に増えないように制度を設計することで、抵抗感を減ずることができる。また、こうした既存の通知の過程を行政内部で拡充して、共有し、一元的に利用調整をするための資料とすることが可能である。

手続きの制度設計としては、日本の EEZ においては「科学的調査」の対象となる調査は全て同意あるいは許可制、届出制にして、外国等からの同意申請であるか国内の主体による申請であるかを問わず、1つのルートを作り所掌する省庁を決めることが考えられる。日本において海洋の利活用が推進され海域利用が輻輳すると考えた場合、将来的に海域利用の調整に行政が関与する可能性があるとするれば、調査主体の国籍を問わず、同意・許可・認可・届出といった何らかの制度を整えることが必要となる。そのため、国内の主体についても把握し管理するための基盤を整える必要があり、また海洋科学調査について包括的な管理制度を構築することが望まれる。

現在、外国等による申請の窓口となっているのは外務省であり、これを変更する必要はないと考える。外国側の窓口も外務省や海軍である場合が多く⁴⁰⁸、同意申請にあたっては大使館等が経由されているため⁴⁰⁹、外務省が行うことが日本にとっても外国等にとっても便宜に適う。また「科学的調査」は非商業的な活動であり、国連海洋法条約その他の日本が結ぶ条約において特に内国民待遇を求める事項とはなっていないため、必ずしも国内外で同意の基準を同じにする必要はないと考えられる⁴¹⁰。そして、日本の主体による調査の場合、短期のものについては届出制、長期的に海面を利用したり調査機器を設置したりするものについては許可制とする等、調査が海洋や他の利用者に与える影響の大きさによって制度を使い分けることが考えられる。

この法を所管する省庁は、文部科学省が望ましい。外国等による「科学的調査」のみを考えるのであれば、必ずしも文部科学省の所管ではなく、外務省や総合海洋政策本部事務局が所管し対応することが考えられる。しかし、日本の主体が行う調査については、文部科学省の所掌事務である学術の振興に関すること⁴¹¹や、研究者の養成及び資質の向上に関すること⁴¹²といった事項と関係があり、また調査主体は大学等の文部科学省所掌の機関に

⁴⁰⁸ 独立行政法人海洋研究開発機構からの聞き取り調査に基づく。

⁴⁰⁹ 外務省からの聞き取り調査に基づく。

⁴¹⁰ 内国民待遇とは、「自国民に与えられるものより不利でない待遇」を保障し、「内外人の平等化」を確保する制度である。杉原・前掲注(12) 423頁。例えば GATT は貿易に関連する事項について「無差別原則として即時かつ無条件の最恵国待遇原則(1条)と内国民待遇原則(3条)を規定し」ている。柳原正治ほか『プラクティス国際法講義』(信山社、第2版、2014年) 305頁。なお、調査をする主体が日本国内の主体であるか外国等であるかによって制度設計を変えるか否かに関わらず、外国等に対して国連海洋法条約に定められた沿岸国の義務を果たさなければならないことに留意が必要である。

⁴¹¹ 文部科学省設置法第3条 48号。

⁴¹² 同法第3条 49号。

所属している場合が多い。そして、外国等の調査と国内の主体による調査には環境への影響といった共通する問題があり、それぞれ別の省庁が施策を講じることは効率や整合性の点から望ましくない。こうしたことから、文部科学省所管の法律とすることが最適であると考えられる。

この制度が、調査主体にとっての利点となり得るのは、調査が法的な制度の中で認められた活動として位置付けられることである。これにより、海域利用そのものであるか形態に関するものであるかに関わらず、海を場として行う他の許認可等の際に海洋科学調査との調整や配慮を行うことを求めることが可能になると考えられるためである。

5-4 提言②調査の実施に係る手続き等の整理

海洋科学調査を行う際に必要な手続き及び調整事項等を整理しデータベース化して公開する。

政府が、海洋科学調査に係る法体系や関係する手続き及び調整が必要な事項の整理及び公開をする。また、提言①のように、「科学的調査」に同意・許認可制を導入する一方で、政府関係の調整は窓口を一本化し、あるいは単純化することを考える。

現在、海域利用の調整については私人間で行うことが主である。そのため、利用したいときに誰とどのような交渉をすれば良いのかというノウハウが構築されにくい。

特に、外国における「科学的調査」については、研究機関ごとに同意申請や相手国との調整を行って、少ない情報であるのに共有されていない。この点に関して、いつの時点でどの国にどのような手続きが必要であったかという情報のアーカイブを作る⁴¹³。そして実際の申請については、相手国に対して国による外交ルートを通じた申請が行われるため、行政が申請のフォローをする必要がある。

国内においても、制度に関するデータベースを作ることが考えられる。例えば、実施したい調査に応じて、関係法令等や手続きに関する事項を調べることができる web サイトを公開するといったことである。

行政が調整に対して強い権限を持って関わる制度を考える場合、従来、公海の自由に始まり、特に沖合の利用は自由であるという認識が残る中で、行政が調整に関与することに正当性があるのかという問題が生じる。しかし一方で、EEZ の制度が生まれ、利用が輻輳すると考えられる中で、規制的管理を含む管理に対する需要が生まれつつあることについて認識し、行政の関わり方を考える必要がある。行政による調整支援の第一歩として、

⁴¹³ アメリカが運用している申請追跡システムを参考にした。なお、アメリカのシステムには、「科学的調査」の同意申請に関して収集した情報を一般に広く公開するものではない点で、本提言とは異なる。アメリカ国務省「Research Application Tracking System (RATS)」
<http://www.state.gov/e/oes/ocns/opa/rvc/rats/index.htm> (最終閲覧日:2015年1月29日)。

特に規制を行う手法ではなく、交渉のノウハウを蓄積し共有することによって調整の円滑化を図るといふ本提言の試みが有効である。

5-5 提言③海洋研究の包括的把握・一元的管理

海洋に関する研究計画をデータベース化するとともに、どの海域においてどのような調査が行われているのかを把握する。

海洋科学調査の全体計画に関連して、これから行う海洋科学調査の海域等の情報を登録するデータベースを充実させ、調査主体に対して登録を義務付ける。また、外国人による調査も含めて、海洋科学調査の全体像を把握する部署等を政府の中に設ける。

現在は、一部で公開されているところ、義務付けられているものではなく、政府機関の情報が主である。公開する利点は主に2つある。1つは公開することで、科学者相互の研究内容の調整に役立てることである。研究相互の調整が必要である一方で、国が例えば「エネルギー開発」といった1つの物差しのみで関与し過ぎることは避けるべきである。調整作用として、科学者自身による調整を活用する可能性がある。

2つ目は、調査終了後のデータの登録を円滑に行うことである。調査・研究が終了してから成果を提出するのは、一度に掛ける労力が大きく、また次の調査・研究を考えながらの作業ということになる。調査の申請手続きの一部にメタデータの登録を入れ、変更点以外はそのまま調査結果の提出の際に使えるようにすることで、調査終了後の負担感を弱める。計画からデータ提出まで一貫したシステムで管理を行うものである。

また調査には必ず目的がある。そのため、外国等による日本の海域における調査の件数が少ないとしても、外国からどのような申請が来て、どのような調査が行われたのかについて継続的に把握をすることが必要である。この把握には政策的意味と科学的意味の両方の要素を解することが必要である。そして国連海洋法条約に則り、必要に応じてオブザーバーの乗船を求め、どのような調査が行われているのか把握することに努める。また、日本は現在も調査によって得られたデータの提出を求めているが、今後も実際の履行を確保することが重要である。

船を用いる海洋科学調査については、船の数が限られていること、運航費用等との関係から官公庁が関係する場合が多いこと等から、把握をすることが可能であると考えられる。民間に関しても、許認可制等を導入することにより実効性が高まると期待される。研究者に情報の提出を義務付けることは負担を増やすことである。その義務が本報告書においてする他の提言との関係において、総合的に海域利用調整の円滑化へつながるといふ仕組みにすることで負担を減らすことを考える。例えば、データベースに登録すると同時に公的機関に対して必要な申請が一括して行われるシステムとすることや、登録された研究計画を基に海域利用調整を支援することが考えられる。

調査計画を把握し、国として、戦略的に必要な知見の範囲を示すことにより、海洋政策における海洋科学調査の方向性を打ち出すことが重要である。しかし、海洋政策としての調整を行う必要があるところ、政策に偏向しすぎることを避けなければならない。それは、現在の政策や産業だけではなく、科学としての観点から価値があると考えられる研究を排除しないことが求められるためである。こうした理由から、海洋に関する調査の情報を収集し、足りない分野について促進をすることが重要である一方で、科学研究に対する管理体制を過度に強める結果にならないよう配慮が必要である。

5-6 提言④基礎的情報の収集・公開

海洋に関する科学的な基礎情報を過去の情報を含めてデータベース化し公開する。

各省庁が持っている海洋に関する情報を集めて共有・公開する。また、政府以外の機関の情報共有について検討を進める。情報の種類に関して、現在海洋台帳においては統計的なデータを見ることができると一方で、過去のデータやリアルタイムのデータを見ることができないため、公開可能な範囲において生データを提供する。

情報共有についての検討は、省庁横断的に行うことが望ましいため、総合海洋政策本部が主導して行う。民間等に協力を求める場合、各所掌省庁を経由して情報の提供を受ける。実際のデータベースの運用は、現在海洋情報クリアリングハウス、海洋台帳等の業務を行っている海上保安庁が行う。

海洋科学調査に掛かる費用が大きく、機材や人材の制限がある中において知見が十分に得られていないこと等から、情報の集約が必要とされている。特に取得の困難な情報や、特定の分野に強い主体があるため、国だけでなく、多様な主体の保持する情報を一元化することが望ましい。一方で、全ての情報を収集・公開するという事は、情報所持者の権利を侵害する点からも、実際の情報量が膨大であるという点からも困難である。そこで、特に基礎となり、分析等のために広範囲に得ることが望ましい水温といった情報に種類を限定し、その情報についてはできる限り広範囲で、長期にわたって時間とデータを記録したデータベースを作成する。

貴重な情報を提供、更には公開をするということは困難であり、情報共有のあり方を検討しなければならない。現在、調査データの提出・公開は政府の調査において行われており、また大学等による調査でも海洋研究開発機構の船舶や施設を利用する場合は行わなければならない。後者は海洋研究開発機構により公開される。これにより大規模な研究の大部分がカバーされている。しかし、海洋研究開発機構を利用することに対する義務ではなく、海を利用することに対して義務を課すことが、全体の調査を管理する上で必要であると考えられる。そうすることで、主体や手法を問わずにデータ集約に協力を求める下地ができるためである。

システムの運用には情報量の膨大さとコストが課題となることが指摘されている⁴¹⁴。コンピュータの処理量自体は指数関数的に向上している一方で、人的資源や金銭面の負担が課題である。特に、文字から画像、映像へと情報の質が変化する際の対応について、対応すべきか基礎情報として文字を残せば足りるものであるのか検討することが必要である。

他に、海洋の調査結果やリアルタイム情報、国が機関ごとに行っている予測や予報情報についても共有や公開をすることが望まれる。

5-7 提言⑤外国における調査への協力

調査技術が発達していない国の領海・EEZ等の調査に協力する。

調査技術が発達していない国の EEZ、あるいは領海において相手国と協力して調査を行うことにより、相手国の発展に資するとともに日本の知見を増大させることが考えられる。

日本の調査技術には他国に比して優れた分野がある。独立行政法人海洋研究開発機構が所有する地球深部探査船「ちきゅう」は、海底下 7000m という世界最高の掘削能力を持っている。「ちきゅう」が 2005 年に完成したことによって初めて、マントルや巨大地震発生帯への掘削を行うことが可能になった⁴¹⁵。

これまで海洋への進出に注力しては来なかった途上国等においても、近年の資源競争や環境問題の発生等から海洋に関する知見の増進や技術開発が求められている⁴¹⁶。そして、日本が外国の EEZ 内において行った「科学的調査」の結果は、相手国にとって有用である可能性がある。

また、海洋は一体であるため、こうした国が適正な資源管理を行い環境保護に努めることは、国際社会にとって望ましい。このように、相手国への技術協力と日本の知見の増進、国際貢献といった意義があると考えられる。

第 3 次国連海洋法会議開催から国連海洋法条約発効の経緯にも見られるように、海洋技術が発達している国が進出することに対して、途上国が資源を先取されるのではないかといった懸念を有している⁴¹⁷。

特に、天然資源といった商業的利用に転じる可能性のある分野については慎重に協議す

⁴¹⁴ 例えば小池俊雄教授は地球観測データ量の見通しについて「ここ 10 年で数 10 ペタ（ペタは 10 の 15 乗）バイトにも達する」と述べている。小池俊雄「地球観測におけるデータ統合・解析の役割」『海洋』号外 53 号（2010 年）25 頁参照。データ量は、どこまでを「海洋の情報」として一元化するのかということにも大きく左右される。

⁴¹⁵ 独立行政法人海洋研究開発機構「地球深部探査船「ちきゅう」」
<http://www.jamstec.go.jp/j/about/equipment/ships/chikyu.html>（最終閲覧日：2015 年 1 月 29 日）。

⁴¹⁶ 海洋政策研究財団開催の海洋フォーラム（2014 年 11 月 22 日）に基づく。

⁴¹⁷ 杉原・前掲注（12）307 頁。また、本報告書第 1 章に記述がある。

の必要がある。また、比較的新しい、遺伝資源といった分野も開発されていることから、現在及び今後に向けて、どのような目的でどのような体制で行うのかということについて、相手国の要望を理解し合意する必要がある。

また、船の運航や調査には費用が掛かる。予算をどのようにして確保するのかという点に課題が残る。

1つの案として、政府開発援助（ODA）等の開発事業として海洋開発を積極的に取り入れることが考えられる。日本では、2014年にODA大綱が見直され、開発協力大綱として改正される見通しがある⁴¹⁸。この中では、ODA対象国に限らず、経済的に不利な条件におかれている小島嶼国等に対する開発協力を行うことが考えられている⁴¹⁹。

開発協力の枠組みで行うに際し、「科学的調査」だけで事業とすることは困難である。科学的な調査を行い、資源管理や環境保護、エネルギー開発等に結び付けるという一連の事業として相手国の発展に資することが必要となる⁴²⁰。

調査主体は日本の研究機関や民間企業等であるが、外国と協力して事業を成立させる過程は外務省や文部科学省が担う。特に、ODAに関係する場合は外務省が必ず関係するが、どのような技術で何を行うことができるかといったことを説明し、事業として採択されるようにするのは、文部科学省や調査主体等である。その際、多数の省庁間等の調整が必要であれば、総合海洋政策本部が主導することが考えられる。

5-8 提言⑥調査情報の政府内における共有

各省庁が持っているモニタリングシステムや管理に必要な情報を共有する。

各省庁が持っているモニタリングのシステムを整理し、情報を集めて共有する。同時に、モニタリング情報の解析や判断に必要な情報の共有を行う。

各省庁に分散している情報を体系的に収集し、利活用を可能にする。特異なことが発生してから必要な情報であるか否かの判断を行い提供するのではなく、共有システムを構築しておくことによって、必要な情報を迅速に共有する体制を敷くことができる。また、各省庁が一部同じシステムを用いることにより、異なる言語を用いることによって生じる齟齬を減ずることが期待される。

得た情報を活かすために、モニタリング情報だけでなく、判断や対応に必要な周辺の情

⁴¹⁸ 外務省「政府開発援助（ODA）大綱の見直しについて」（2014年）

http://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/oda/about/kaikaku/taikou_minaoshi/index.html（最終閲覧日：2015年1月29日）。

⁴¹⁹ 外務省「開発協力大綱案」（2014年）6頁、

http://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/oda/about/kaikaku/taikou_minaoshi/files/taikouan_201410.pdf（最終閲覧日：2015年1月29日）。

⁴²⁰ 関係者からの聞き取り調査に基づく。

報も共有しなければならない。緊急対応があるような分野では内閣官房や内閣府に組織を持つ方が迅速な対応につながる長所があると考えられる。そのため、ここで想定する共有システムは巨大な組織を作り情報を蓄積するものではなく、リアルタイム情報だけを即時に集積し解析する身軽なものである。アーカイブは各省庁や情報一元化用の新しいシステムへ移行し、別に管理を行うことが考えられる。他に迅速という点で、情報提供を受け付ける一義的な窓口としての役割を付すことが考えられる。

モニタリングシステムを共有するにあたって、情報の取扱いや対処方針を整備しなければ却って混乱を生じるのみとなる。指揮系統の構築及び各機関の役割の明確化や再配分等を通じて総合的に仕組みを形成し、モニタリングを利活用できるようにする。

また、EEZの限界に最も近い陸地である国境離島を拠点として、監視システムを構築することが考えられる。特に、電波の受信といった点において、離島を用いることを検討する。

国際的な取組みが引き続き行われるように、日本として情報提供を行う姿勢を示し、国内外において情報提供を呼びかける必要がある。

第7章 安全保障

はじめに

新たな海洋立国としての日本を考えるにあたって、海洋の安全保障は特に検討を要する分野である。日本の安全保障においては、これまで長年問題提起されていながら議論が進んでこなかった、集団的自衛権の行使等について昨今論議が高まっているように、その再検討の必要性が認識されているように思われる。海洋の安全保障の問題もこの文脈の中で再検討をする必要がある。

日本の海洋安全保障にとっての2大テーマは、有事における国土防衛のための海上・航空優勢の確保と、有事・平時を問わないシーレーンの確保であった⁴²¹。しかし、日本近海において最近生じている問題には、これらとは異なる性質のものが含まれていると考えられる。アジア地域においては、多くの領土問題が存在し、とりわけ中国の積極的な海洋政策によって海洋紛争が激化している⁴²²。2010年の漁船衝突事件以来、日本と中国との間でも緊張が高まっている。中国の海軍力の急速な増強は日本の海洋安全保障を検討する上で、特に考慮を要する要素である⁴²³。

海を隔て外国とつながる日本は海域を守ることが、国土を守ることに直結する。そこで、日本の領海及びEEZに侵入する船舶についての検討が必要である。領海は国家領域の一部であるが、領土や領空とは異なり外国船舶に無害通航の権利が認められる。またEEZでは経済的な活動に関連して沿岸国に主権的権利・管轄権が認められており、その枠組みの中で各国の国内政策が採られる。領域主権の主張を背景とした中国船の活動は日本近海で継続的に行われており、領海内で活動する外国船舶が増加する中、これらの船舶に対して国際法上行使できる権限が国内法の未整備によって十分に行使されていないと指摘される⁴²⁴。日本の海上警備は主に海上保安庁と海上自衛隊が担い、その活動は法的に根拠付けられたものでなければならない。しかし、過去の事例を検討すると、国内法上の整理に不十分な部分が残されている。必要な権限行使を実施するための法整備や、海上保安庁と海上自衛

⁴²¹ 東京財団「政策提言『海洋安全保障と平時の自衛権～安全保障戦略と次期防衛大綱への提言～』」2013年、33頁。

⁴²² 「中国は、海を隔てて相対する8か国（北朝鮮・韓国・日本・フィリピン・ベトナム・マレーシア・インドネシア・ブルネイ）のすべてと海洋管轄の画定をめぐる争いがあると政府の白書が認めている」海洋政策研究財団『中国の海洋進出—混迷の東アジア海洋圏と各国対応—』（成山堂書店、2013年）1-2頁。

⁴²³ 2013年の東京財団による政策提言の中でも、海洋安全保障を考える上で中国の海軍力の増強は無視できないものとして、2020年の中国の海軍力の見積もりを行っている。東京財団・前掲注（421）48-61頁。

⁴²⁴ 第145回国会参議院日米防衛協力のための指針に関する特別委員会公聴会議録第1号（1999年5月18日）22頁、岡本公述人意見。

第180回国会参議院国土交通委員会議録第11号（2012年8月28日）23頁、藤原委員質問等多数。

隊の連携の強化等が必要である。

本章ではまず日本の領海及び EEZ に進入する船舶について無害通航の問題を中心に論じる。そして、次に過去の不審船事案を通じて現在の法制度を検討する。そして実際の警備や法執行の主体である海上保安庁と海上自衛隊の組織に触れ、日本の海域の秩序を守るための政策提言を行う。

第 1 節 日本の領海および EEZ を利用する外国船舶

本節では日本の海域を利用する外国船舶について論じる。まず、領海や EEZ の国際法的な性質の違いを確認する。そして、日本が外国船舶に対し行う法執行の根拠となる国内法制を考える。

1-1 無害通航

国連海洋法条約によれば沿岸国は、沿岸の基線から 12 海里までの海域において領海を設定することができる（第 1 章第 2 節 2-2 参照）。ただし、国連海洋法条約は領海においては、無害通航権に基づく外国船舶の航行を認め、沿岸国と外国船舶の航行の利益のバランスを図っている。船舶が無害通航を行っている限り、沿岸国による当該船舶への干渉は制限される⁴²⁵。

国連海洋法条約では無害通航に係る規定において、「通航」と「無害性」についてそれぞれ定義を区別している⁴²⁶。「通航」と認められるためには、領海内の継続的かつ迅速な通過または内水への出入りのための航行であることを要する。そのため沿岸国は、領海への立ち入りの目的が明らかに通常の通過のためではないなど、およそ通航の要件に該当しないものであれば、領海内から外国船舶を退去させ得る権利が認められているという説がある。しかし、無害性の認定基準にかかわらず領海への立ち入りを阻止できるとするこの主張に対して、外国船舶の通航の意図・目的をどのような方法で判断するのかなど問題があると批判される。そこで、沿岸国の主観的な判断による濫用を防ぐためにも、徘徊や滞留といった通常の通過ではないものに限らず、およそ領海への立ち入りの目的が「通航に直接の関係がない活動」に従事するためのものであれば、沿岸国の平和・秩序・安全に有害であるとみなして、沿岸国はこれを防止するために退去強制その他の必要な措置をとれるという説が妥当であると考えられている⁴²⁷。

「無害」とは、「沿岸国の平和、秩序又は安全を害しない」⁴²⁸との意味である。国連海洋法条約では、なるべく客観的な定義を定めることで、沿岸国の法益の保護に有利になるよう配慮するとともに、他方で沿岸国の裁量の余地を狭め濫用の危険を防ぐ趣旨があるとさ

⁴²⁵ 国連海洋法条約 17、24 条。

⁴²⁶ 同条約 18、19 条。

⁴²⁷ 山本・前掲注（43）121-122 頁。

⁴²⁸ 国連海洋法条約 19 条 1 項。

れる⁴²⁹。その内容として同条約は具体的な活動を列挙して、外国船舶が領海内でこれらの活動に従事した場合には、その通航は当然に有害とみなし得るとしている。例えば、武力の行使・威嚇や、兵器を使用した演習と訓練、軍事情報の収集といった軍事活動のみならず、有害宣伝、航空機・軍事機器の発着と積込み、禁制の商品・通貨・人質の積込みと積卸し、故意で重大な汚染、漁業活動、調査・測量活動、沿岸国の通信系その他施設・設備の妨害、そのほか通航に直接の関係がない活動の、いずれかに従事する場合である⁴³⁰。同条約によって無害通航権の内容・範囲が確定したのかどうかは必ずしも明らかではないとされるが⁴³¹、日本国内でも、法整備含め一定の実行の蓄積がなされてきている。

1-2 EEZ

日本の海域警備において領海と EEZ の国際法的性質の違いは重要である。外国船舶の無害通航について問題となる領海と、規律事項や適用海域の範囲で特定され沿岸国が機能的な主権・管轄権といわれる権能しか有さない EEZ は、その性質も効果も異なる。

前章までで示したように、沿岸国は EEZ において生物であるか（第 3 章水産資源）非生物であるか（第 4 章鉱物資源）を問わず天然資源の探査、開発、保存及び管理のための主権的権利をもつ。また沿岸国はその主権的権利の行使にあたり、国内法令の遵守を確保するために必要な措置をとることができる⁴³²。もっとも、EEZ においては規律事項に関係しない限り、外国は公海と同様の航行・上空飛行その他の公海使用の自由を行使できる。

1-3 無害通航に関する国内政策

現在、日本の領海内とりわけ尖閣諸島周辺の海域における中国船による領域主権を主張する活動が問題となっているが、類似の行為は過去にもあった。悪天候でもないのに領海内に留まっていたり、徘徊したりするなど挙動不審な外国船舶である。これらの船舶が全て犯罪に関与していたというわけではないが、麻薬取引や密入国に関わっていたという事例も少なくない。そこで、そのような船舶を取締るため、2008 年に「領海等における外国船舶の航行に関する法律」が成立した。

日本は海洋を利用する国家として発展してきた。そのなかで、特に漁業を活発に行うために開かれた海洋を目指していた。実際、EEZ の概念が登場したときも、日本以外の国は概ね受け入れたが、日本は海洋諸国の中で唯一反対した国であった⁴³³。開かれた海洋を目指し、海洋の自由を尊重していた日本は、自国領海内における外国船舶に対しての規制を積極的に行ってこなかった。結果として上記のような、外国船舶による正当な理由のない

⁴²⁹ 山本・前掲注（43）125 頁。

⁴³⁰ 山本・前掲注（43）125 頁。

⁴³¹ 山本・前掲注（43）125 頁。

⁴³² 国連海洋法条約 73 条 1 項。

⁴³³ 栗林・前掲注（18）11 頁を参照。

停留や徘徊が行われ、領海内の秩序として好ましくない状況であった。そのような背景から「領海等における外国船舶の航行に関する法律」が制定された。この法律では、日本の領海内で無害通航権を通常有する外国船舶に対し、「無害通航」の「通航」に当たらないものを規制した。(図 7-1 参照)

現在日本の領海内で、禁止行為にみられるような、「通航」を行っていない船舶に対しては、海上保安庁が取締りを行っている。2011 年には同法律を根拠に 110 隻の外国船舶に対して立入検査を実施し、このうち正当な理由なくして領海内で錨泊していた 1 隻に対して領海外への退去を命じている⁴³⁴。

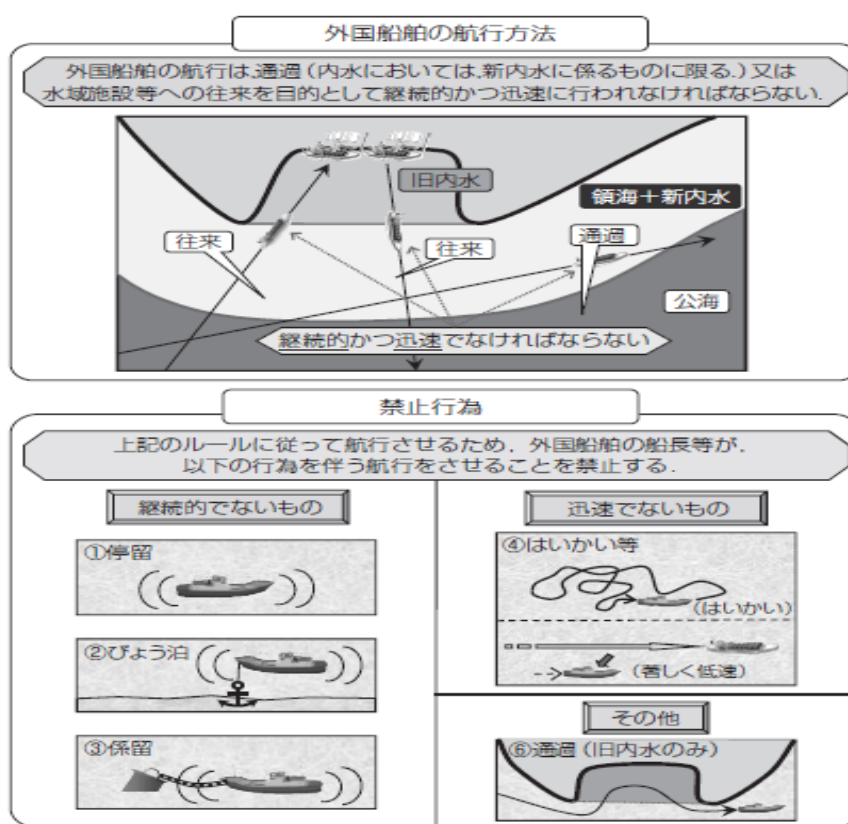


図 7-1 小橋雅明『「領海等における外国船舶の航行に関する法律」について』

出典：運輸政策研究（2008 年）

他方、無害通航における「無害性」に関する立法はいまだなされていない。国連海洋法条約第 21 条からも国内立法において通航と無害性それぞれに関して法律を制定することが可能である。領海等における外国船舶の航行に関する法律は通航でない船舶への規制を規律したが、通航ではあるが他の理由によって無害でないものについては規定していない。

⁴³⁴ 海上保安庁・前掲注（359）66 頁。

そこで、「無害ではない通航」に対しどのような対応がなされているか検討する。

(1) 無害でない通航に関する国内法令

無害通航に関する国連海洋法条約は「無害」に関する規定と「通航」に関する規定を別個のものとしているが、同条約第 18 条 2 項が「通航は、継続的かつ迅速に行われなければならない」と規定していることから、先述のように、「徘徊等の行為はそもそも通航に当たらない」という解釈が妥当である。他方、これらの行為は同条約第 19 条 2 項にいう「通航に直接の関係を有しないその他の活動」に該当し、これに従事する外国船舶の通航は有害とみなされるといった解釈も可能である。また一般に、無害通航とは、沿岸国の保護権を規定した同条約第 25 条 1 項に結び付けられる、という条約体制になっていると説明されている⁴³⁵。結果として、無害通航に関して「無害」と「通航」に別個の規定を置くか、「無害通航」という括りで国内法令を組み立てるかということは各国の立法政策の問題という側面を持つと考えられている。

(2) 無害性の認定と国内法令の関係

無害性の認定基準と沿岸国の国内法令の違反の有無との関係について、国際法上、「接合説」と「分離説」の対立が存在する。すなわち、国内法令違反が無害性の喪失に帰結すると解する立場（接合説）と、国内法令に違反したとしてもそのこと自体では無害性の喪失には直ちには結び付かず、両者は別個の基準による立場（分離説）である⁴³⁶。接合説を採用した場合、国内法令の違反が無害性の否定につながるため、沿岸国は自らの法益を保護するためには、国内法上予め無害通航に当たらない場合を全て規定しておく必要がある⁴³⁷。よって、このような無害性を規定した法律が未整備の日本においては、後述する不審船に関する問題において「不審である」ことをもって処罰の対象とすることは困難である。もっとも、「コルフ海峡事件判決や海洋法条約の規定ぶりなどから分離説が一般的になりつつある」⁴³⁸との評価がなされている。分離説によれば、沿岸国法令に違反する態様が結果として無害性を失わせるかもしれないが、あらゆる法令違反が必然的に有害性に結びつくものではない⁴³⁹。従って無害性の認定は、あくまで国連海洋法条約第 19 条に照らして判断される。

⁴³⁵ 坂元茂樹「無害でない通航を防止する措置—不審船への対応を考える—」海上保安協会『海上保安国際紛争事例の研究』（1999年）。

⁴³⁶ 西村弓「「領海侵犯」とは」『法学セミナー』661号（2010年）24頁。

⁴³⁷ 坂元・前掲注（435）。

⁴³⁸ 西村・前掲注（436）24頁。

⁴³⁹ 西村・前掲注（436）24頁。

(3) 保護権と日本の国内法令

国連海洋法条約第 25 条 1 項は「沿岸国の保護権」と題して、「沿岸国は、無害でない通航を防止するため、自国の領海内において必要な措置をとることができる」と規定している。そこで「必要な措置」について、いかなる行為が国際法上許容されるか問題となる。ここで、具体的にどういった行為までが許容されるかについては議論がある。まず、無害でない通航に関しては当該船舶を領海外に退去させる措置をとることができる。また一般に①船舶の通航自体の無害性を検認する権利、②有害な通航に対して、その通航を防止する権利、③有害な通航につき、それを処罰する権利が認められていると考えられている⁴⁴⁰。この考えによれば、そうした退去強制以上の刑事手続きによって処罰することも可能である。しかし刑事手続きを行う場合には、違反行為の類型が国内法違反の行為として実体法上規定されていることが要求される。現在でも既に無害性についての類型が国内法化されているものも存在する。例えば、外国人漁業規制法や出入国管理及び難民認定法等の個別法が挙げられる。しかし、科学調査船に関する規制法がないことから指摘できるように、そうした国内法整備がいまだ不十分の分野に対していかに対応するかが課題となっている⁴⁴¹。現在可能な対応として、海上保安庁による、海上保安庁法第 17 条や第 18 条などを根拠にした外国船舶に対するものがある。

(4) 日本における法令執行機関

海上保安庁は、海上保安庁法第 1 条により、その設置目的を「海上において、人命及び財産を保護し、並びに法律の違反を予防し、捜査し、及び鎮圧する」とする。第 2 条により、その任務は「法令の海上における励行、海難救助、海洋の汚染の防止、海上における犯罪の予防及び鎮圧、海上における犯人の捜査及び逮捕、海上における船舶交通に関する規制、水路、航路標識に関する事務」と規定されている。そして、これら幅広い任務の執行機関として海上保安官が置かれている。また、同法が海上保安官について、海上における犯罪を職務の範囲とする特別司法警察職員として職務を行うことと規定することで、「海上における犯人の捜査及び逮捕」の根拠を担保している⁴⁴²。同法第 15 条では、海上保安官は「各々の法令の施行に関する事務を所管する行政官庁の当該官吏とみなされる。この「法令の励行」における「法令」に限定はなく、海上において適用されるあらゆる法令を対象とすると考えられている⁴⁴³。よって漁業法などの個別法を権限行使の根拠法とする場合でも、ここで言う法令の励行として執行権限を行使することが可能である。

⁴⁴⁰ 坂元・前掲注 (435)。

⁴⁴¹ なお、科学調査に関する規制法がないことについては本報告書第 6 章海洋科学調査を参照。

⁴⁴² 福山潤三「海上保安庁の国際活動」国立国会図書館『レファレンス』NO.708 (2010 年) 74-75 頁。

⁴⁴³ 同上、76 頁。

(5) 海上保安庁法第 17 条及び第 18 条

海上保安官に付与された具体的な執行権限として海上保安庁法第 17 条と第 18 条に規定されたものがある。第 17 条は、「海上保安官は、その職務を行うため必要があるときは、船長又は船長に代わって船舶を指揮する者に対し、法令により船舶に備え置くべき書類の提出を命じ、船舶の同一性、船籍港、船長の氏名、直前の出発港又は出発地、目的港又は目的地、積荷の性質又は積荷の有無その他船舶、積荷及び航海に関し重要と認められる事項を確かめるため船舶の進行を停止させて立入検査をし、又は乗組員及び旅客に対しその職務を行うために必要な質問をすることができる」と規定している。

同法第 18 条は、「海上保安官は、海上における犯罪が正に行われようとするのを求めた場合又は天災事変、海難、工作物の損壊、危険物の爆発等危険な事態がある場合であって、人の生命若しくは身体に危険が及び、又は財産に重大な損害が及ぶおそれがあり、かつ、急を要するときは、他の法令に定めのあるもののほか、次に掲げる措置を講ずることができる」と規定し、1 号から 6 号において具体的な措置を列挙している。また第 2 項で「海上保安官は、船舶の外観、航海の態様、乗組員等の異常な挙動その他周囲の事情から合理的に判断して、海上における犯罪が行われることが明らかであると認められる場合その他海上における公共の秩序が著しく乱されるおそれがあると認められる場合であって、他に適当な手段がないと認められるときは、前項第 1 号又は第 2 号に掲げる措置を講ずることができる」と規定されている。この強制処分の内容は、同法第 18 条 1 項 1 号の船舶の進行、停止や、2 号の航路の変更などに留まるが、これらの規定によって、先に述べた「不審」な船舶に対して、一応の対応は可能であると言える。

1-4 課題の抽出

以上のように、領海内における無害通航に係る国内法令は未整備の面があるとの指摘を受けながらも、領海内秩序を守るための一定の対応はできている。しかし、再三指摘されるように今後の法整備が待たれる分野でもある。そこで、課題解決の方向性を整理する。

(1) 法整備

国連海洋法条約でいう無害通航に当たらない類型として、外国人漁業規制法、出入国管理及び難民認定法等すでに国内法化されているものがある。領海等における外国船舶の航行に関する法律においても「通航」に当たらない船舶に対する規制を行っている。しかし、「無害性」に関する規定がないことを指摘したようにいまだ不完全であり、いずれの既存法によってもカバーされない行為にどのように対処するかが課題である。例えば、日本特有の問題として無害通航と非核三原則の関係がある。日本はとくに「核を持ち込ませず」

の原則に基づき核兵器搭載船の領海通航、日本の港への入港は認められていない⁴⁴⁴。日本は核兵器搭載船の航行は無害とは考えていないが、一般には行為・態様別基準に基づいて無害性の判断が為されており、軍艦の航行自体は必ずしも有害とは言えない⁴⁴⁵。そこで、保護権を根拠に核兵器搭載船の無害性を否定するのであれば、核兵器搭載船の有害性を立証する必要がある。

一方で、国連海洋法条約第 19 条 2 項の各号に掲げられた行為の中には法律事項として本来なじまないものもあり、個別具体的な強制措置をとるための根拠法令の整備は望めないという指摘がされていることも考慮しなければならない⁴⁴⁶。

(2) 要件の判断

海上保安庁法第 18 条に規定される権限の要件にかかる判断は、社会通念上、客観的に合理的な判断でなければならず、海上保安官の主観であってはならないことは当然である。しかし一方、一般人の判断になじまない海上の事情や状況を考えると、海上保安官がした判断に相当な理由があり、かつその事態に応じ合理的に必要であればよいとされる⁴⁴⁷。第 2 節の不審船事案にかかる武器使用に関する部分でも述べるが、犯罪が行われている（行われようとしている）緊迫した状況における現場の判断の基準を明確化しておくことが必要である。

第 2 節 日本の海域管理の問題点

本節では日本の海域管理の問題点について主に過去の事例を通じて検証する。2000 年前後には不審船による重大な事件が複数発生しているが、中でも本提言内容に直接関係する能登半島沖不審船事案と九州南西海域工作船事件について取上げる。

2-1 不審船事件

日本近海における不審船の出没は近年に始まった問題ではない。海上保安庁によれば、初めて公式に不審船を確認したのは 1963 年のことであり、本節で取上げる九州南西海域工作船事件までに 20 件、21 隻の不審船事案が確認されている⁴⁴⁸。その後 2002 年にも日本海中部海域にて不審船を確認するなど、これまで数多くの事案がある。不審船事案に関してはその対応や法制度の問題など議論が蓄積され、それに伴い海上保安庁をはじめとした組織の充実や法改正が行われてきた。海洋法秩序に対し基本的に受動的・消極的であった日

⁴⁴⁴ 島田・林・前掲注 (64) 26 頁。

⁴⁴⁵ 田畑茂二郎ほか『判例国際法』（東信堂、2000 年）142-147 頁。

⁴⁴⁶ 坂元・前掲注 (435)。

⁴⁴⁷ 田中利幸「海上執行措置法令の国内法体系における地位」山本草二『海上保安法制—海洋法と国内法の交錯—』（三省堂、2009 年）75 頁。

⁴⁴⁸ 海上保安庁・前掲注 (374) 30-31 頁。

本が多少なりとも能動的・積極的な方向へと転換する契機となったものとしてこれら不審船事案を指摘することができる⁴⁴⁹。中でも1999年（能登半島沖不審船事案）と2001年（九州南西海域工作船事件）の事件は頻繁に取上げられている。この2つの事例を基に不審な船舶への対応について検討する。

（1）能登半島沖不審船事案

1999年3月23日能登半島沖の内水において2隻の不審な漁船が発見された。海上自衛隊から不審な漁船の情報を入手した海上保安庁は、巡視船艇15隻と航空機12機を動員し、それと並行して情報のあった該当船舶2隻が不審船であるかの確認作業を行った。巡視艇および巡視船は逃走する不審船を追跡したが、巡視艇は航続距離により、巡視船は速力の問題から不審船を継続して追跡することは困難であった。結果として当該不審船をレーダーの射程内に捉え続けることができず、レーダーから消滅した。その後、自衛隊法第82条に基づく史上初の海上警備行動が発令され、海上自衛隊の護衛艦等も加わり不審船の追跡が行われた。その後不審船はいずれも日本の防空識別圏を出域したことによって追跡を断念した⁴⁵⁰。

本事案では、不審船の追跡に際して海上保安庁の対応能力が十分ではなかったこと、海上警備行動発令に際し必ずしも迅速に対応できたとは評価できないことなど問題が浮き彫りとなった。海上保安庁および海上自衛隊の法執行における根拠規定などの検討は後にするが、本事案を受けて海上保安庁法第20条2項が新設されたことには言及しておきたい。

海上保安庁法の改正によって人に危害を加える武器使用について、従来の正当防衛・緊急避難・重大凶悪犯罪の既遂犯という3要件から、新4要件へと変更された⁴⁵¹。これにより重大凶悪犯罪の準備のためと思われる無害でない通航をわが国の領海で行っている外国船舶に対し、合理的な限度で武器の使用が可能となった。従来と比較すると武器使用の可能性を高めたが、これら要件は漠然とした容疑であり客観的に重大な犯罪が現認された状態とは言えないという批判もあるように⁴⁵²、その運用は危険性を含むものとなっている。

⁴⁴⁹ 栗林忠男「国際海洋法秩序と日本の法的対応」栗林忠男・秋山昌廣編『海の国際秩序と海洋政策』（東信堂、2006）3・18頁参照。

⁴⁵⁰ 本事案概要については海上保安庁『海上保安白書』1999年版を参考にした。

⁴⁵¹ 新4要件とは、以下の4つの要件を指す。

①外国船舶と思料される船舶が我が国領海内で無害通航でない航行を行っている。
②放置すれば将来繰り返し行われる蓋然性がある。
③我が国領海内における重大凶悪犯罪の準備のためとの疑いを払拭できない。
④当該船舶を停船させて立ち入り検査をしなければ将来の重大凶悪犯罪の予防ができない。
海上保安庁・前掲注（374）24・25頁。

⁴⁵² 前田哲男「海上保安庁法の改定と領域警備」山内敏弘『有事法制を検証する—「9.11以後」を平和憲法の視座から問い直す』（法律文化社、2002年）191頁。

(2) 九州南西海域工作船事件

2001年12月18日九州南西海域において不審な船舶が発見される事件が発生した。この事件においても海上保安庁による追跡が行われ、威嚇射撃を行うなど1999年の能登半島沖不審船事案と類似点が見られる。しかし本件はEEZからの継続追跡であること、史上初めてとなる不審船に対する船体射撃が行われたこと、威嚇射撃を超える射撃の応酬が行われたこと、不審船が沈没したこと、結果として不審船の船員が死亡したこと、後に不審船が北朝鮮の工作船であることを北朝鮮自身が認めたこと、不審船が日中中間線の中国側水域で沈没したこと、その引揚げが行われたことなど、きわめて多くの国際法上および国内法上の論点を有する⁴⁵³。日本の対応が国際法上許容されるものであったかということは大きな問題である。日本の対応が国内法上いかなる法的根拠に基づいているのかを明らかにし、その問題点を検討する。まず註釈の資料を基に、本事件を以下のように時系列順に整理した⁴⁵⁴。

	場所	不審船の行動	日本の対応
①	日本 EEZ	航行	当該船舶を発見
②	日本 EEZ	逃走	停船命令の後、追跡開始
③	日本 EEZ	逃走	威嚇射撃（海面などに向けて）
④	中国 EEZ	中国 EEZ に侵入	追跡を継続
⑤	中国 EEZ	逃走	威嚇射撃（船体に向けて）
⑥	中国 EEZ	逃走	強制接舷による拿捕の試み
⑦	中国 EEZ	逃走	挟み込みによる拿捕の試み
⑧	中国 EEZ	不審船による反撃	
⑨	中国 EEZ		正当防衛射撃
⑩	中国 EEZ	不審船沈没	

2-2 不審船事件の検討

本節で挙げた2つの事案について、主に九州南西海域工作船事件を時系列順に分析する形式で検討する。

⁴⁵³ 浅田正彦「九州南西海域不審船事件と日本の対応—継続追跡の問題を中心に—」栗林忠男・杉原高嶺編『日本における海洋法の主要課題』（有信堂高文社、2010年）51頁参照。

⁴⁵⁴ 九州南西海域工作船事件の事実、概要、論点については、浅田・同上、稲本守「2001年不審船事件についての一考察」東京海洋大学『東京海洋大学研究報告』8巻(2012年)、武山眞行「奄美大島沖不審船事件と海上警察権の法理」『中央大学論集』24号(2003年)、海上保安庁・前掲注(374)を参考にした。

(1) 不審船の発見から追跡 (①・②)

①において不審船を発見したのは在日米軍より情報を受けた海上自衛隊の哨戒機である。発見からおよそ8時間後に不審船と判断し、その40分後に海上保安庁が当情報を防衛庁(当時)から入手した。そして海上保安庁が巡視船と航空機を出動し、航空機はおよそ5時間後、巡視船はおよそ12時間後に当該船舶に接触している。在日米軍から海上自衛隊が受けた当該船舶にかかる詳細な情報や、海上自衛隊がどのような情報を基に不審船と判断したかについては公開されていないが、過去の不審船情報による分析や海洋利用状況の把握等から不審な船舶であると判断したと考えられる。

海上保安庁によれば、不審船の船体には「長漁3705」という中国漁船を連想させる表示があった。しかし船上に漁具が確認できないことや船尾に観音式の扉があること等、過去の不審船と同じ特徴が確認されている。海上保安庁が防衛庁から入手した情報が「違法操業を行っているおそれのある漁船」なのか、「不審船」なのかは定かではないが、遅くともこの時点(海上保安庁が現場に到着し、当該船舶の特徴を確認したとき)では、当該船舶は漁船ではなく、不審船であるとされている。しかし海上保安庁は、②における停船命令及び追跡の開始について、「外見から外国漁船と判断され、EEZ 漁業法第5条1項に違反して無許可で漁業を行ったおそれがあることから、事実確認のため検査をしよう(同74条3項) 停船命令を繰り返す」として当該船舶がそれを拒否し逃走したため、「漁業法に基づく検査忌避罪(同141条2号)が成立し、現行犯逮捕のため追跡を開始した」と説明している⁴⁵⁵。この点につきEEZ 漁業法は直接の漁獲行為以外に、その付随行為も取締りの対象としている(EEZ 漁業法第2条2項)。そのため、漁具が見当たらないことをもって直ちにこの法律の対象外とすることは出来ないが、過去の不審船と同様の特徴を確認していることや時間帯など総合的に考慮すると、当該船舶をなお漁船と考えることはできない。また、海上保安庁の説明を文字通り受け取れば、一見漁船の様だがよく見ると漁船ではない、故に不審船と判断したのであり、その過程も踏まえれば漁業法の適用には無理がある⁴⁵⁶。

(2) 威嚇射撃 (③・⑤)

逃走を続ける不審船に対して③の段階で5回威嚇射撃が行われた。威嚇射撃などの武器使用に関しては海上保安庁法第20条1項が準用する警察官職務執行法第7条に準拠する。海上保安庁は停船命令を繰り返した後、上空と海面に向けての威嚇射撃を行った。③の威嚇射撃における手順は国際的な判例に照らしても適切であったと評価されている⁴⁵⁷。

⁴⁵⁵ 第153回国会衆議院国土交通委員会議事録第5号(2002年1月10日)2頁、扇國務大臣答弁。

⁴⁵⁶ この点については国会においても何度も拡大解釈なのではないかとの指摘を受けている。第153回国会衆議院国土交通委員会議事録第5号(2002年1月10日)14頁、前原委員質問。

⁴⁵⁷ 真山全「奄美大島沖不審船に対する威嚇射撃」Ship&Ocean News Letter43号(2002

一方、⑤の威嚇射撃は③とは大きく異なる。具体的には、船体に向けて直接射撃したこと、数百発の射撃を行ったことである。通常、威嚇射撃としての直接射撃は、陸上で犯人の逃走防止のため車のタイヤを撃つ場合が想定される。そのため、船体に向けた威嚇射撃をもって直ちに違法となることはない。海上保安庁も、船体への威嚇射撃は人に危害を与えてはならないため、警告射撃で具体的に射撃場所を伝え、射撃目標は船首や船尾端など、通常人がいないところとし、退避可能なように相当の時間をおいた後に射撃を実施したと、十分な配慮がなされたと説明している⁴⁵⁸。しかし海上における船体に向けた射撃は、陸上のものとは性質が異なると言える。荒波の中の船体射撃では、陸上と異なり照準が乱れ、船員に直接の危害が加わることが考えられる。海上保安庁の説明によれば精巧な自動操縦装置であればその危険性は低いとされる。仮に確実に照準通りの射撃が可能で、直接危害が及ばなくても船が沈没した場合、海上であれば船員が死亡する危険がある。季節や天候を考慮すると当時その危険は高かったと考えられる。陸上と海上の性質の違いから、威嚇射撃の要件ないし実施方法の違いを設けるべきであると指摘できる。

(3) 不審船による反撃 (⑧・⑨・⑩)

海上保安庁による幾度かの拿捕の試みの後、不審船による反撃がなされた。不審船による自動小銃やロケットランチャーを使用した攻撃により巡視船は被弾し、乗組員 3 名が負傷した。この攻撃に対し海上保安庁は正当防衛を根拠に射撃を行った。結果として不審船は沈没した。この点について、実力行使の結果として対象船舶が沈没しても、それが意図的な撃沈ではなく必要かつ合理的な実力行使の偶発的結果であれば、国際法上非難されることはない⁴⁵⁹。もっとも、後に海上保安庁は本件の沈没の原因は巡視船によるものではなく自爆によるものと発表している。

⑧・⑨及び⑩については、一連の海上保安庁の活動の法的根拠に問題はないが、海上保安庁の対応体制に問題があったと指摘できる。事件後の検証によって、不審船の船内にはロケットランチャー等の多数の重火器があり、総合的には海上保安庁の巡視船を上回る火力を持つ武器を積載していたことが判明している。火力以外にも武器には性能の差はあるため、このことから直ちに海上保安庁の巡視船が撃沈される可能性があったとは考えられないが、少なくとも当時の現場の想定よりは危険な状況にあったと言える。本件では最後まで海上保安庁の巡視船が対応したが、能力的な問題から海上自衛隊による対応が適切であった可能性は否定出来ない。

年) https://www.sof.or.jp/jp/news/1-50/43_1.php (最終閲覧日：2015年1月25日)。

⁴⁵⁸ 第153回国会衆議院国土交通委員会議事録第5号(2002年1月10日)25頁、扇國務大臣答弁。

⁴⁵⁹ 田畑ほか・前掲注(445)193頁。

2-3 課題の抽出

以上のように不審船事案について、その対応をめぐり改善の余地があることを指摘した。そこでそれら課題解決の方向性を整理する。

(1) 法整備

不審な船舶に対する取締りの根拠となる法律が必要である。九州南西海域工作船事件において、漁業法に基づいた不審船の逮捕は別件逮捕的であるとの批判があると指摘した。不審である船舶を取締りたいという要請がある一方、根拠となる法律が曖昧であるという、海上保安庁としても苦肉の策であったと言える。国会答弁においても、一見して漁船の様をしていなかった場合何も出来なかったのではないかという主張がなされた⁴⁶⁰。第 1 節で述べたように、不審であるということだけをもって取締る立法をすることは困難である。しかし、そのような船舶が拉致や麻薬取引などの重大犯罪に関与するおそれがある⁴⁶¹という点から、規制すべきとの要請もある。例えば第 1 節で述べた、科学調査船に対する規制立法を作るといったように、現在の日本の立場を守りつつも、EEZ に規制をかける立法政策をとることは可能である。

(2) 武器使用

威嚇射撃の態様について陸上と海上では性質が異なることを指摘した。不安定な海上で照準が乱れるということや、沈没時の乗組員の危険性といったことの他にも、対応が遅れれば日本の管轄権が及ばない海域に逃げ込まれるということも起こり得る。現場で迅速な判断をするためには、海上における武器使用についての事前のマニュアルが重要になる⁴⁶²。

2-4 公船の免除

日本の領海及び EEZ を航行する船舶について、その種類や性質によって規制方法や認められる権利が異なる。そのため本章で想定している船舶がいかなる性質のものであるかを明らかにしておく必要がある。

船舶は私船と公船に大別される。漁船に代表される私船は、先述の通り日本の領海内においては日本の国内法に従い、EEZ においても一定の制約を受ける。しかし、外国の公船に関して、国際法上「免除」が与えられる場合があり、現在の日本周辺海域で想定される

⁴⁶⁰ 第 153 回国会衆議院国土交通委員会議事録第 5 号（2010 年 1 月 10 日）2 頁扇国务大臣答弁。

⁴⁶¹ 海上保安庁・前掲注（374）22 頁。

⁴⁶² 現場ではその判断が難しいとされ、まず指揮官が最初に武器使用を行うことで他の隊員の武器使用を促すなどの工夫も見られる。第 186 回国会衆議院国際テロリズムの防止及び和が国の協力支援活動並びにイラク人道復興支援活動等に関する特別委員会議録第 6 号（2007 年 10 月 31 日）40 頁、石破国务大臣答弁。

問題の大きな要因となっている。

国連海洋法条約 32 条において、「…この条約のいかなる規定も、軍艦及び非商業目的のために運航するその他の政府船舶に与えられる免除に影響を及ぼすものではない」と規定される。そこで、領海内に侵入する他国公船に対し沿岸国はいかなる対処ができるのか問題となる。

同条約第 30 条によって、領海通航中の軍艦の無害通航に係る沿岸国法令違反について沿岸国がとり得る執行措置は領海からの退去要請のみとなっている。非商業的役務に従事する外国船舶についてはこうした規定がない。これは、外国船舶による沿岸国の法令違反が直ちに通航を有害にするわけではないことから、通航の無害性が失われない場合であっても、軍艦については法令違反を理由として「直ちに」領海から退去することを要請できることを確認したものであるとされている⁴⁶³。また、非商業的役務に従事する外国公船にこうした規定がない。それら外国公船が沿岸国の無害通航に関する法令に違反しかつ法令遵守の要請を拒否した場合には、沿岸国がとり得る執行措置は最終的には領海からの退去の要請に留まるとしても、なおそこに至る過程で何らかの介入措置をとり得るといった解釈が可能である⁴⁶⁴。なお、領海内で無害でない通航をする軍艦に対して沿岸国に許容される対処については、議論がある。そこで、免除を有する船舶に対し、沿岸国は保護権の行使によっていかなる対処が国際法上許容されるのかということが論点となる。

第 3 節 海上警備

日本の海上警備について、第一義的に対応している海上保安庁と、警備行動としてその任務を引き継ぐ海上自衛隊を中心に検討する。

3-1 海上保安庁と海上自衛隊

第 2 節において不審船の対応をめぐり海上保安庁と海上自衛隊について記述したが、それぞれの本来の任務・性質は異なる。

(1) 海上保安庁

海上保安庁は国土交通省の外局であり約 13000 人程度の組織である。日本を取巻く海洋安全保障環境の変化に伴い年々その定員は増加している⁴⁶⁵。海上保安庁は、法令の海上における励行、海難救助、海洋汚染等の防止等の事務を行うことで、海上の安全及び治安の

⁴⁶³ 奥脇直也「領海における外国公船に対する執行措置」『海洋権益の確保に係る国際紛争事例研究』2号（海上保安協会、2010年）2頁。

⁴⁶⁴ 同上、2頁。

⁴⁶⁵ 海上保安庁 web サイト「海上保安庁定員の概要」

<http://www.kaiho.mlit.go.jp/soubi-yosan/capacity/teiin.html>（最終閲覧日：2015年1月25日）。

確保を図ることが主任務である⁴⁶⁶。不審な外国船舶に対する対応では、法令執行機関という性質を持つ。

(2) 海上自衛隊

海上自衛隊は陸上自衛隊、航空自衛隊とともに防衛省に属する約 45000 人の組織である。自衛隊の役割として、新たな脅威や多様な事態への実効的な対応、国際的な安全保障環境の改善のための主体的・積極的な取組、本格的な侵略事態への備えが求められている⁴⁶⁷。海上保安庁と異なり、他国からの侵略に対する防衛作用が主任務となる。

3-2 海上における警備行動

第 2 節で述べたように、日本の周辺海域における警備は海上保安庁が第一義的な対応をしている。しかし海上保安庁ではなく海上自衛隊が対応することが好ましいと考えられる場合、海上自衛隊による警備行動が行われる。以下、海上自衛隊による海上警備行動について検討する。

(1) 海上自衛隊による海上警備行動

日本周辺海域において不審な船舶や法令違反を行っているおそれのある船舶に対して、海上保安庁よりも海上自衛隊が対応すべき場合、自衛隊法第 82 条を根拠に、内閣総理大臣の承認を得た防衛大臣の命令によって海上警備行動が行われる。海上自衛隊が対応すべき場合とは、事案に対し海上保安庁の能力では対応できない限界を指す。具体的には、海賊行為等の頻発により海上保安庁の陣容のみでは対処が不十分という量的限界と、対象となる船舶の武装が海上保安庁の装備を凌駕するという質的限界がある⁴⁶⁸。

海上自衛隊による海上警備行動は、自衛隊本来の任務である防衛作用ではなく、海上保安庁の任務を引き継いだ警察作用と位置付けられる。そこで、海上保安庁から海上自衛隊に任務が引き継がれる際の時間的隙間と、海上警備行動が海上保安庁法を準用することについて検討する。

(2) 任務の引き継ぎ

海上保安庁から海上自衛隊へと異なる 2 つの機関の間で任務が引き継がれることから、その判断や代わるタイミングで当然時間的空白が生まれる。海洋に限らず、国家の安全保

⁴⁶⁶ 海上保安庁法第 2 条 1 項。

⁴⁶⁷ 海上自衛隊 web サイト「海上自衛隊とは」

<http://www.mod.go.jp/msdf/formal/about/basic/role/index.html>（最終閲覧日：2015 年 1 月 25 日）。

⁴⁶⁸ ヒアリング資料（海上自衛隊幹部学校/大阪大学大学院国際公共政策研究科招聘研究員 2 等海佐吉田靖之氏による講義レジュメ）より。

障に関しては NSC (国家安全保障局) の設立等、迅速な意思決定の体制が進められている。しかし、海上警備行動の発令には、海上保安庁、防衛大臣、内閣総理大臣と複数機関の決定が必要である。この点、「質的限界」の場合、海上保安庁から海上自衛隊に任務が引き継がれるまで、武器性能の面から現場の海上保安官が非常に危険な事態に晒される可能性がある。また、その間に不審船であれば逃走を許すという事態も想定される。いずれにせよ、海上警備行動の発令に際し生まれる時間的空白については問題として捉えられている⁴⁶⁹。他方こういった体制が採られている理由として、海上保安庁が限界を迎える様な緊迫した状況においても、重要な決定であるがゆえに、なお慎重審議の要請があるからである。

(3) 海上警備行動における海上保安庁法の準用

海上自衛隊が行う海上警備行動における武器使用について検討する。第 2 節で述べた武器使用に関する問題点は、海上保安庁が警告射撃として船体に直接射撃したことが、その程度も含め適切であったかということであった。海上警備における武器使用では、海上自衛隊の武器使用における根拠法が海上保安庁法の準用する警察官職務執行法であるということも、問題点として指摘されている⁴⁷⁰。

海上警備行動は任務が海上自衛隊に引き継がれた後もあくまで警察活動であるため、その武器使用は自衛隊法第 93 条が準用する警察官職務執行法第 7 条に規定される場合に限られる。警察官職務執行法における武器使用は、正当防衛、緊急避難及び同 7 条 1 項に挙げられるものがある。正当防衛及び緊急避難は、それぞれ刑法第 36 条、37 条にその要件が明記されている。他方、警察官職務執行法第 7 条 1 項に挙げられる武器使用は「死刑又は無期若しくは長期三年以上の懲役若しくは禁錮にあたる兇悪な罪を現に犯し、若しくは既に犯したと疑うに足りる充分な理由のある者がその者に対する警察官の職務の執行に対して抵抗し、若しくは逃亡しようとするとき又は第三者がその者を逃がそうとして警察官に抵抗するとき、これを防ぎ、又は逮捕するために他に手段がないと警察官において信ずるに足りる相当な理由のある場合」と、その要件を規定している。この点、海上自衛隊がこの要件に従った武器使用を行うことは困難である。第 1 節及び第 2 節で指摘したように海上における取締りの根拠法は不十分であるため、対象が死刑、無期、3 年以上の懲役となる罰則を設けた規定が少ない。また、そのような規定がある違法行為が行われた場合においても、違反者の罪の程度を現場の海上自衛官が判断することは現実的ではない。結果として、海上警備行動における海上自衛隊の武器使用は、正当防衛と緊急避難に限定されている。

⁴⁶⁹ 第 187 回国会衆議院安全保障委員会議録第 4 号 (2014 年 10 月 31 日) 8 頁桜内委員質問。

⁴⁷⁰ 第 171 回国会衆議院安全保障委員会議録第 3 号 (2009 年 3 月 17 日) 2 頁、松本委員質問。

3-3 課題の抽出

海上における警備行動について海上保安庁と海上自衛隊を中心に検討した。海上自衛隊の武器使用に関する議論は、国内での活動のみならず海外での自衛隊の武器使用についての文脈でも問題として指摘されている⁴⁷¹。課題解決の方向性を整理する。

(1) 海上警備行動発令時の時間的空白

異なる2つの機関が任務を引き継ぐため、その間に時間的空白が生まれてしまっている。この点、3-1で述べたように海上保安庁と海上自衛隊の本来の任務は性質の違うものであるため、これら機関の役割分担は必要なことである。そこで、現在の枠組みを維持するのであれば2つの機関の連携強化によって時間的空白を減らしていくことが可能である。一方で、海上保安庁の能力の限界を超えるということが事前に把握できるような場合、初期の対応から海上自衛隊が行えば危険を減らすことができると考えられる。

(2) 海上警備行動中の海上自衛隊による武器使用

海上自衛隊による海上警備行動中における武器使用の制限について検討した。警察作用として海上警備行動にあたる海上自衛隊が武器を使用する場合、その武器使用は警察官職務執行法第7条若しくは海上保安庁法第20条2項に規定されるものに限定される⁴⁷²。また、警察権としての武器使用であれば当然比例原則を守らなければならない。海上保安庁法第20条2項で定める新4要件を全て満たすことを条件とした武器使用によって、従来困難だと考えられてきた船舶停止のための船体に向けた危害射撃のあり方が見直された⁴⁷³。しかし、新4要件の1つである、「国連海洋法条約第19条について定めるところによる無害通航でない船舶」は、そもそもその無害性についての基準が国内法レベルでは存在しないと指摘した⁴⁷⁴。よって、海上警備行動における海上自衛隊員の、法律上考えられる武器使用権限は拡大したかもしれないが、現場において隊員がこの法律を根拠に武器使用を行えるかという点は疑問である⁴⁷⁵。一方、相手が強力な武器を備えていた場合、隊員の安全を守

⁴⁷¹ 第171回国会参議院外交防衛委員会議録第15号（2009年6月2日）14頁風間委員質問。

第171回国会衆議院海賊行為への対処並びに国際テロリズムの防止及び我が国の協力支援活動等に関する特別委員会議録第5号（2009年4月21日）4頁水島参考人意見。

第165回国会衆議院安全保障委員会議録第3号（2006年11月24日）14頁前田参考人意見等多数。

⁴⁷² 自衛隊法第93条1項、3項。

⁴⁷³ 田村重信、高橋憲一、島田和久『日本の防衛法制』（内外出版、第2版、2012年）150頁。

⁴⁷⁴ 第1節参照。

⁴⁷⁵ 実際、海上保安庁法第20条2項に基づく武器使用について、「もし陸上で警察官がこうしたあいまいな疑いによって職務質問から逃亡を試みる人物を射殺したとすれば、間違いなく責任を問われるであろう」し、「明らかに『警察比例の原則』からの逸脱」であるとい

するためには迅速かつ適切な武器使用を行う必要がある。そこで事前に武器使用に関するマニュアルを策定するなど、具体的事案に対応できる体制作りが求められる。

第4節 提言

4-1 問題の整理・解決の方向性

第1節から第3節まで無害通航、不審船事案、海上警備行動という3つのトピックから検討してきた。以下3つの政策を提言する。各節末において課題の抽出を数点ずつ行ったが、①海上自衛隊による海上の警備、②領海内における無害でない通航に関する立法、③海上警備における武器使用のマニュアル化という課題解決の方向性にまとめた。①については、海上保安庁と海上自衛隊の本来の任務の違いを認識し適切な役割分担をした上で、現在の体制より海上自衛隊の活動を広く認めることで海上警備の改善を図る。②に関して領海内における無害でない通航を規制する国内法令を定めることで秩序維持を図る。③に関して、海上における警備では陸上との性質の違いを考慮した上で、適切な武器使用を行うための対策を図る。

4-2 提言①領海等の警備に関する法律の制定

日本の海域警備をシームレスに対応していくため、海上警備行動の発令がされない平時における、海上自衛隊による海域警備が行えるよう法律を制定する。

日本の海域警備をシームレスに対応していくために法制度を整備する。海上警備行動発令時の時間的空白を埋めるという観点、及び海上保安庁職員の安全、事案に対する適切な対応能力という観点から、海上自衛隊が警備行動を普段から行えるようにするという内容を盛り込む。

海上自衛隊が海上警備行動を行う際には防衛大臣が下命をするまでの手続き等があり、時間的な空白が指摘されている⁴⁷⁶。海上保安庁の装備では能力的に対応できない事案と判断されてから任務が引き継がれる現行体制を考えると、当初から海上自衛隊が対応することには一定の合理性を見出すことができる。しかし、海上自衛隊が常時日本近海の海域を警備することにより、諸外国との緊張を生むことになりかねない。現在ある海上保安庁と海上自衛隊の棲み分けは重要である⁴⁷⁷⁴⁷⁸。

った批判もされている。前田・前掲注(452)191頁。

⁴⁷⁶ 第187回国会衆議院安全保障委員会議録第6号(2014年11月7日)11頁、三木委員質問。

⁴⁷⁷ 「この法律のいかなる規定も海上保安庁又はその職員が軍隊として組織され、訓練され、又は軍隊の機能を営むことを認めるものとこれを解釈してはならない」(海上保安庁法第25

そこで、①外国船舶による犯罪行為が頻発する、又は今後発生する蓋然性が認められる海域において、②国土交通大臣と防衛大臣の事前協議によって、海上保安庁では対応できないという事態が相当程度想定される場合に、③内閣総理大臣の承認を経て、④あらかじめ期間を定め、海上自衛隊が海上警備行動発令時の活動を行うことができる、といった内容の法律を制定する。

①及び②では、海上自衛隊が特別に警備しなければならない必要性を確認する。国土交通省と防衛省の各大臣による事前協議を義務付けることで、本当に海上保安庁の手に余る事態が発生し得るのか慎重に審議させる。③について、現在の海上警備行動発令は内閣総理大臣の承認を要求していることから、この法律においても同様のものとし、乱用を防止する。④は海上自衛隊による警備の許容性を確認する。期間を定めることで海上自衛隊による警備の恒常化を防止し、あくまでも海上保安庁と海上自衛隊が持つ本来の任務の棲み分けを守る。また、そうすることで、国の防衛を任務とする機関が警備を行うという、近隣諸国との緊張を生みかねない状況を、具体的な想定の下の限定的なものであるという意思を知らせることができる。

検討事項として、近隣諸国との緊張を高まらせるという危険性はなお残る。しかし、大臣間の事前協議の決定には自ずとそういった政策判断は考慮されるであろう。また、このような法整備を行うことでそれが抑止力になり得る。結果としてこの法律を根拠に海上自衛隊による警備行動が行われなければ、それを意味のあることとして評価することができる。

4-3 提言②領海の無害通航にかかる国内法令の整備

領海内において無害でない通航を行う外国船舶を取締るため、無害性について規定した国内法令を定める。

領海内における無害でない通航に関して、領域主権の主張を行う船舶、調査船、核兵器搭載船の3点指摘する。領域主権の主張を行う船舶とは、尖閣諸島周辺海域における中国の漁船に扮した船舶等のことを指す。これら船舶に対しては、領海等における外国船舶の航行に関する法律によって規制を行っていると同前述べた（第1節1-4）。しかし現在の規制は当該船舶の行為性質を直接規制しておらず、徘徊や停留等を行っているという態様から取締りを行っている。今後、大量の船舶が同時に押し寄せ、それぞれは徘徊や停留等を行っておらず、通航の態様からは取締れないという事態が起きた場合、現行法では対応でき

条)。

⁴⁷⁸ 国会においてもその区別の重要性は主張されている。

第171回国会衆議院海賊行為への対処並びに国際テロリズムの防止及び我が国の協力支援活動等に関する特別委員会第7号（2009年4月23日）17頁、菅野委員質問。

ないと考えられる。そのような行為は国連海洋法条約第 19 条 2 項 (c) に規定される「沿岸国の防衛又は安全に影響を与えることを目的とする宣伝行為」に該当し得る。そこで、「領域主権を主張する目的のみによって日本領海内に進入すること」を無害でないと規定する国内法を作るべきである。無害通航について、通航の態様面でしか取締ることができない現状が改善される。

国連海洋法条約第 19 条 2 項 (j) において、無害でないものの例として「調査活動又は測量活動の実施」が挙げられているが、調査活動自体を取締る国内法はない⁴⁷⁹。よって、国内法令の整備が必要であると主張される⁴⁸⁰。しかしこの点に関して、調査活動を取締る国内法を制定した場合のデメリットも検討する必要がある。第 6 章海洋科学調査で述べたように、現在、科学的調査についての明確な定義はない。ただ、鉱物資源の探査等が国連海洋法条約でいうところの科学的調査にあたることに疑いはなく、一方軍事調査等が科学的調査にあたるかについてのコンセンサスは得られていない。よって科学的調査に関する規制の国家実行は様々である⁴⁸¹。中でも中国は科学的調査の範囲を広く解釈し積極的な規制を行っている。もし日本が鉱物資源の探査等を規制する立法を行った場合、科学的調査の射程するものが曖昧であるがゆえに⁴⁸²、日本は「中国がいう科学的調査」に基づく規制を受けることになりかねない。具体的には中国が、日本も科学的調査を規制しており相互主義の原則から日本が規制を受けるのは当然であると主張し、日本が禁止していない軍事調査についても規制をかけてくる事態が想定される。加えて日本が、各国の EEZ における規制を強めていく潮流を作り出すことが、日本の国益に資するかという観点からの検討も必要である。もっとも、海洋調査船が公船である場合、免除との関係から、調査活動を取締る国内法の適用ができないということが考えられる。実際過去に問題になったのは中国公船である海洋調査船である⁴⁸³。そこで安全保障の観点から外国船舶を取締るという文脈では、「調査に関する法律」の制定は、必要性はあるものの、優先度が低いと考える。

第 1 節 1-5 で指摘した日本にとって無害でない通航を行う船舶の例として核兵器搭載船を挙げることができる。核兵器を常備した軍艦の航行はそれ自体無害ではないという立場をとる⁴⁸⁴。しかし国連海洋法条約第 19 条規定の文言からは、核兵器搭載船をそれ自体有害であると直接解釈することはできない。よってこの点に関しては、核搭載船は通常の軍艦と比較して有害性が認められるということを国際的に周知させていく努力をすべきである。

479 第 6 章第 4 節参照。

480 参与会議 EEZ 等海域管理のあり方 PT・前掲注 (402) 5 頁。

481 第 6 章第 4 節 4-2 (5) 外国における立法の動向。

482 第 6 章第 4 節 4-3 (1) 国連海洋法条約における「科学的調査」の射程。

483 第 176 回国会参議院予算委員会議録第 5 号 (2010 年 11 月 17 日) 17 頁、加藤委員質問。

484 第 58 回国会衆議院外務委員会議録第 12 号 (1968 年 4 月 17 日) 8 頁、三木国務大臣答弁。

4-4 提言③海上警備行動中の武器使用におけるマニュアル策定

海上警備行動中の武器使用について、現在の武器使用要件を基にしたネガティブリストによるマニュアルを策定する。

第2節2-1で検討したように、海上における武器使用の基準には課題があると言える。大きな要因として、客観的に判断可能な要件が示されておらず、現場の海上保安官や海上自衛隊員が、武器の使用について躊躇する場面が想定される。そこで、武器使用に関する具体的な対処マニュアルを作成することを提言する。他国の交戦規程（Rules of Engagement）にあたるものは、自衛隊においては部隊行動基準と呼ばれている⁴⁸⁵。自衛隊がイラクに派遣された際も武装グループによる襲撃などの緊急事態を想定して、新たな武器使用基準をマニュアル化した⁴⁸⁶。

海上警備行動では、その性質から武器使用が行われる可能性が高く、その際のマニュアルが必要である。「不審船に係る共同対処マニュアル」は、海上保安庁と防衛省による具体的な連携等は示されているが、他方で武器使用について具体的な事態の想定による行動基準は示されていない。そこで、現場の隊員に通常想定される範囲の武器使用権限を全面的に与え、その上である場合に限り例外的に制限を加える、ネガティブリストによる武器使用マニュアルを策定すべきである。一般に現行の武器使用に関する規定はポジティブリストによるが、それは通常武器使用の機会はいらない現状と、武器使用に関してはより慎重である必要性からであると考えられる。しかし、海上警備行動では、その性質から武器使用が行われる可能性が高く、また適切な武器使用ができない場合は非常に危険を伴う可能性がある。

ネガティブリストによるマニュアルを作ることで、実質的に現場の武器使用機会が拡大することへの批判が考えられるが、海上警備行動発令下という場面に限定することで、そのバランスを図るべきである。

⁴⁸⁵ 第185回国会両院国家基本政策委員会合同審査会会議録第1号（2013年4月17日）5頁、安倍総理大臣答弁。

⁴⁸⁶ 第159回国会衆議院本会議録第4号（2004年10月22日）5頁、赤嶺委員質問。

第8章 離島

はじめに

国連海洋法条約で、島が領海、EEZ等を有する根拠となることが改めて認識された。多くの島を有する日本において、離島は我が国の管轄海域を確保し、海洋における活動を支える役割を担っている。離島の有する役割は多岐にわたり、日本に対し多くの利益をもたらしてきた。また、離島は我が国領土の国境近くに位置しており、国境の監視、安全保障上の観点から非常に重要な地域である⁴⁸⁷。

本章では、我が国の離島の位置付けと役割について述べる。次に現行の法律及び施策に関して触れる。最後に、海洋の総合的管理の観点から離島に求められる基点であり拠点という役割を最大限果たすことができるよう提言を述べる。

第1節 我が国における離島

1-1 離島の位置付け

我が国は6,852の島からなる海洋島嶼国であり、本土5島(北海道、本州、四国、九州、沖縄本島)の周囲を6,847の島が囲んでいる。本土の面積が370321平方キロメートルで国土面積の98%にあたるのに対し、本土を除く離島全体の面積は、7594平方キロメートルで国土面積の2%である⁴⁸⁸。国土面積において離島が占める割合はわずかであるが、離島の1つである沖ノ鳥島は、国土面積を超える約40万平方キロメートルのEEZの確保に寄与している⁴⁸⁹。国土保全の観点から浸食対策を行うことで離島が安定的に存在し、離島においてEEZの根拠となる低潮線を保全することで、国土面積の約12倍に及ぶ広大な領海とEEZが確保できる。この点から、離島は日本の管轄海域の基点であると言える。また、管轄海域において漁業、鉱物資源の開発、科学調査等の活動が行える。離島は管轄海域における活動を支え、促進する拠点であると言える。

1-2 特定離島と国境離島

海洋政策上、特に重要性が高い離島として位置付けられているのが特定離島と国境離島

⁴⁸⁷ 「国家安全保障戦略」の「(3) 領域保全に関する取組の強化」で、国境離島の保全、管理及び振興の促進と国境離島の土地所有の状況把握について言及されている。

内閣官房「国家安全保障戦略」(平成25年12月17日)

http://www.cn.emb-japan.go.jp/fpolicy_j/nss_j.pdf (最終閲覧日:2015年1月29日)。

⁴⁸⁸ 日本離島センターwebサイト「日本の島々が果たす役割」

http://www.nijinet.or.jp/Portals/0/pdf/publishing/Remote_Islands_JP.pdf (最終閲覧日:2015年1月29日)。

⁴⁸⁹ 国土交通省「国土交通白書2014」

<http://www.mlit.go.jp/hakusyo/mlit/h25/hakusho/h26/index.html> (最終閲覧日:2015年1月29日)。

である。特定離島とは、「本土から遠隔の地にある離島」で、「天然資源の存在状況その他の当該離島の周辺の排他的経済水域等の状況に照らして、排他的経済水域等の保全及び利用に関する活動の拠点として重要」と定められている⁴⁹⁰。具体的には、沖ノ鳥島と南鳥島を指す⁴⁹¹。沖ノ鳥島は、日本の最南端に位置し、島の浸食対策として関係省庁による護岸の設置等保全工事が行われている。南鳥島は、日本の最東端に位置し、関係省庁による気象観測等が行われている。それぞれの島が40万平方キロメートル以上のEEZを有しており、日本のEEZ等の確保に大きく貢献しているとともに、領域警備の観点からも重要な離島なのである。

国境離島とは、海洋基本計画で「我が国の領域、排他的経済水域等の保全等我が国の安全並びに海洋資源の確保及び利用を図る上で特に重要な離島」と記されている⁴⁹²。国境離島は、2章5節で述べる「国境離島の保全、管理及び振興のあり方に関する有識者懇談会」が開催され、国境離島の政策の提言が行われている。

1-3 離島の役割

離島の果たしている役割は、国家的役割と国民的役割の2つの役割がある⁴⁹³。国家的役割は、領海・EEZ等の確保、国土防衛・海底資源の開発・研究等の様々な活動の拠点、生物多様性の保全等が挙げられる。国民的役割は、豊かな自然、レクリエーションの空間の提供等が挙げられる。しかし、日本における全ての離島が上記の全ての役割を果たしているわけではない。離島には管轄海域の根拠となる役割、海域における活動の拠点としての役割、歴史や伝統を継承する役割があるが、離島の地理的条件等により、各島が果たしている役割は異なる。

離島がこれらの重要な役割を果たすために、離島が安定的に存在すること、離島及び周辺海域の管理を継続的に行うことが必要となる。離島が安定的に存在するために、浸食や水没の危機から島を保護する保全工事が行われており、国土保全上の重要な施策となっている⁴⁹⁴。離島及び周辺海域の管理において重要なことは、離島における人の存在である。

⁴⁹⁰ 排他的経済水域及び大陸棚の保全及び利用の促進のための低潮線の保全及び拠点施設の整備等に関する法律（平成22年6月2日法律第41号）第2条3項。

⁴⁹¹ 排他的経済水域及び大陸棚の保全及び利用の促進のための低潮線の保全及び拠点施設の整備等に関する法律施行令（平成22年6月23日政令第157号）第1条。

⁴⁹² 海洋基本計画（2013年4月閣議決定）

<http://www.kantei.go.jp/jp/singi/kaiyou/kihonkeikaku/130426kihonkeikaku.pdf>（最終閲覧日：2015年1月29日）。

⁴⁹³ 日本離島センターwebサイト「日本の島々が果たす役割」

http://www.nijinet.or.jp/Portals/0/pdf/publishing/Remote_Islands_JP.pdf（最終閲覧日：2015年1月29日）。

⁴⁹⁴ 沖ノ鳥島では昭和62年から保全工事が行われている。

国土交通省webサイト「日本の最南端の島 沖ノ鳥島の保全」

http://www.mlit.go.jp/river/pamphlet_jirei/kouhou/sabo_kaigan/pdf/conservation_of_okinoto

離島に人が定住することで、離島への人的介入が継続的に行われ、離島の役割が果たせるのである。また、周辺海域において、離島の漁業者の存在が密漁、密航を監視する効果もあり、海域の治安維持にも寄与している。このように、離島における住民が離島及び周辺海域の管理の担い手としての役割を果たしている。そこで、離島に人が定住できる環境にするために、離島のインフラの整備や振興策が求められるのである。

第2節 離島の現状施策

2-1 保全、管理と振興

離島に関しての施策は、大きく分けて保全・管理と、振興の2点が挙げられる。特定離島のような管轄領域の維持に関わる離島への警戒監視体制の整備は防衛省が所管し、離島の振興策に関しては国土交通省が所管している⁴⁹⁵。(表8-1参照)

保全、管理の施策を行うことで、離島は管轄海域の根拠として安定的に存在することが可能となる。また、振興策を行うことで、離島に人が定住することができ、離島及び周辺海域に対し管理の目が行き届く状況となる。保全、管理や振興により整備が行われた離島は、管轄海域における様々な活動の拠点として、海洋の利活用の促進の一端を担う。

表8-1 平成26年度海洋関連予算の概要

施策の目的	事項	予算	所管
離島の保全・管理	国境の警戒監視体制の整備等	159億円 【H27年度までの後年度負担額を含む】	防衛省
	沖ノ鳥島の管理体制の強化	6,316億円の内数 (H25 予算：6,176億円の内数)	国交省
離島の振興	奄美群島及び小笠原諸島の振興開発	263億円 (H25 補正予算：25億円) (H25 予算：247億円)	国交省
	離島の振興	504億円 (H25 補正予算：86億円) (H25 予算：494億円)	国交省

出典：総合海洋政策本部 web サイト「平成26年度海洋関連予算の概要」

rishima.pdf (最終閲覧日：2015年1月29日)。

⁴⁹⁵ 総合海洋政策本部 web サイト「平成26年度海洋関連予算の概要」

http://www.kantei.go.jp/jp/singi/kaiyou/sisaku/gaiyou_h26.pdf (最終閲覧日：2015年1月29日)。

2-2 保全、管理の施策

離島の保全・管理の施策は、後述する「海洋管理のための離島の保全・管理のあり方に関する基本方針」と「排他的経済水域及び大陸棚の保全及び利用の促進のための低潮線の保全及び拠点施設の整備等に関する基本計画」に基づき、EEZの外縁を根拠付ける離島の保全、管理の推進と、低潮線及びその周辺の保全が図られている⁴⁹⁶。

(1) 「海洋管理の為の離島の保全・管理のあり方に関する基本方針」

「海洋管理の為の離島の保全・管理のあり方に関する基本方針」は、「海洋基本計画」（平成20年3月18日）に基づき策定されている⁴⁹⁷。「我が国がその管轄海域において、適切な権利の行使及び義務の履行等を通じて海洋を管理するに当たり、離島は重要な地位を占めることから、これら離島の役割を明確化するとともに、関係府省の連携の下、離島の保全及び管理を的確に行うため」の指針とし、離島の海洋政策推進上の位置付けを明確化している⁴⁹⁸。また、「海洋の管理を推進するに当たり、離島がどのような役割や重要性を持ち、それらを適切に発揮させるためにどのような施策を推進すべきか」という観点から策定がなされている。

この観点を踏まえ、離島の役割や重要性及びその実現に向けた施策の基本的な考え方は、以下の3点に集約されている。1点目に、離島が安定的に存在することで、EEZなど我が国の管轄海域の根拠となる役割。2点目に広大な海域における様々な活動を支援し促進する拠点としての役割。3点目に、海洋の豊かな自然環境の形成や人と海の関わりにより形作られた歴史や伝統を継承する役割である。

(2) 「排他的経済水域及び大陸棚の保全及び利用の促進のための低潮線の保全及び拠点施設の整備等に関する基本計画」

「排他的経済水域及び大陸棚の保全及び利用の促進のための低潮線の保全及び拠点施設の整備等に関する基本計画」（以下「低潮線保全基本計画」という）とは、「排他的経済水域及び大陸棚の保全及び利用の促進のための低潮線の保全及び拠点施設の整備等に関する法律」（平成22年法律44号）（以下、「低潮線保全法」という）に基づき策定されている⁴⁹⁹。

⁴⁹⁶ 「海洋基本計画」（2013年4月閣議決定）11-12頁。

<http://www.kantei.go.jp/jp/singi/kaiyou/kihonkeikaku/130426kihonkeikaku.pdf>（最終閲覧日：2015年1月29日）。

⁴⁹⁷ 総合海洋政策本部 web サイト「海洋管理の為の離島の保全・管理のあり方に関する基本方針」（平成21年12月1日）<http://www.kantei.go.jp/jp/singi/kaiyou/ritouhoushin.pdf>（最終閲覧日：2015年1月29日）。

⁴⁹⁸ 同上。

⁴⁹⁹ 総合海洋政策本部 web サイト「排他的経済水域及び大陸棚の保全及び利用の促進のための低潮線の保全及び拠点施設の整備等に関する基本計画の概要」<http://www.kantei.go.jp/jp/singi/kaiyou/teichousen/keikakugaiyou.pdf>（最終閲覧日：2015

低潮線保全基本計画は、EEZ等の保全及び利用促進、低潮線の保全並びに拠点施設の整備等に関する総合的かつ計画的な推進を目的としており、低潮線保全区域と特定離島における拠点施設の整備の2点を中心に策定されている⁵⁰⁰。低潮線保全区域等において、人為的損壊の未然防止や自然浸食の進行の状況確認を行うために巡視体制の整備及び監視体制の強化が求められている。更に、「海洋管理のための離島の保全・管理のあり方に関する基本方針」で、「排他的経済水域の外縁を根拠付ける離島の基線を含む一定の区域について、国による取得を可能な限り促進するとともに、国有財産としての管理を行うための方策の検討に取り組む」こととされていることから、EEZ等の保全のため、低潮線周辺の無主の土地を行政財産化すると記している⁵⁰¹。特定離島においては、拠点施設の整備を進めるとともに、特定離島を拠点とする活動の目標として、海洋資源開発の推進や人為的な影響を受けない環境を活かした観測・研究活動の拠点化の推進等を掲げている⁵⁰²。

2-3 振興施策

離島における振興策は、本土と離島の格差是正とともに、定住化および人口減少の防止の観点から実施されてきた。インフラ整備を中心とするハード面においては、港湾・漁港や道路の整備等が行われている。一方で、ソフト面においては、人々が安心して住めるよう、医療、福祉、交通、防災等が行われている。

離島は、定住化促進のために振興の面から離島の状況に応じた法律が整備されている。最も古く制定された離島振興法は6回の改正を経て、現在254島が対象となっており、インフラの整備や優遇制度を設けている。他に離島振興を目的とした法律として、奄美群島振興開発特別措置法、小笠原諸島振興開発特別措置法、沖縄振興特別措置法がある（図8-2参照）。

年1月29日)。

総合海洋政策本部 web サイト「排他的経済水域及び大陸棚の保全及び利用の促進のための低潮線の保全及び拠点施設の整備等に関する法律の概要」

<http://www.kantei.go.jp/jp/singi/kaiyou/teichousen/gaiyou.pdf> (最終閲覧日：2015年1月29日)。

排他的経済水域及び大陸棚の保全及び利用の促進のための低潮線の保全及び拠点施設の整備等に関する法律(平成22年法律44号)第3条

⁵⁰⁰ 総合海洋政策本部「排他的経済水域及び大陸棚の保全及び利用の促進のための低潮線の保全及び拠点施設の整備等に関する基本計画」(平成22年7月13日閣議決定)(平成23年5月27日一部変更) <http://www.kantei.go.jp/jp/singi/kaiyou/teichousen/keikaku.pdf> (最終閲覧日：2015年1月29日)。

⁵⁰¹ 同上。

⁵⁰² 同上。

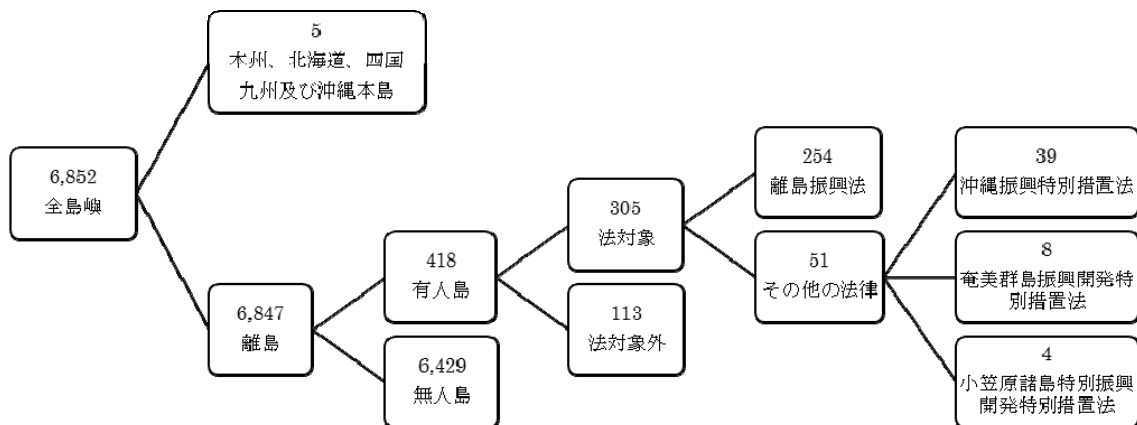


図 8-2 離島の法律による区分

出典：国土交通省都市・地域整備局離島振興課「離島振興計画フォローアップ（最終報告）」

(1) 離島振興法

離島振興法は、離島地域を有する地方公共団体の要望を受け、昭和 28 年に議員立法により制定された⁵⁰³。離島振興法は、10 年間の時限立法であるが、以後 10 年ごとに議員立法により改正されており、現在施行されている離島振興法は、平成 24 年 6 月 27 日に公布、平成 25 年 4 月 1 日に全面施行されたものである。

法制定当時は、離島が本土と隔絶していることを起因とする後進性により、生活環境の向上や産業の基盤の整備が求められていた。しかし、離島の振興の目的が後進性の解消から、多様な国家的・国民的役割を果たし、国益に資することへと位置付けが改められたことで、従来のハード型の整備支援施策のみならず、ソフト型の支援施策の大幅拡充が図られることになった。

ソフト面の振興施策の中から、離島振興法の改正により新たに定められた離島活性化交付金を紹介する。離島活性化交付金とは、「平成 25 年度から施行された改正離島振興法を踏まえ、離島における地域活性化を推進し、定住の促進を図るため」に創設されたものである⁵⁰⁴。「海上輸送費の軽減等戦略産業の育成による雇用拡大等の定住促進、観光の推進等による交流の拡大促進、安全・安心な定住条件の整備強化等、市町村の創意工夫を活かした取組を支援する」ことを掲げている。支援対象となる事業主体は都道府県、市町村、民

⁵⁰³ 国土交通省 web サイト「離島振興法・離島振興法施行令」

http://www.mlit.go.jp/kokudoseisaku/chirit/kokudoseisaku_chirit_fr_000003.html（最終閲覧日：2015 年 1 月 29 日）。

⁵⁰⁴ 国土交通省 web サイト「離島活性化交付金」

http://www.mlit.go.jp/kokudoseisaku/chirit/kokudoseisaku_chirit_fr_000007.html（最終閲覧日：2015 年 1 月 29 日）。

間団体である。補助率は事業主体により異なり、都道府県・市町村・一部事務組合は、予算の範囲内で各事業の 1/2 以内である。民間団体は、予算の範囲内で各事業の 1/3 以内（ただし、国の負担額は地方公共団体の負担額と同額までとし、都道府県、市町村、一部事務組合を通じた間接補助とする）となっている。事業期間は原則 3 年以内であり、対象となる事業は①「定住促進」事業、②「交流促進」事業、③「安全安心向上」事業の 3 つの事業である。

離島振興法第 1 条の 2（基本理念および国の責務）において「離島振興のための施策は、離島が、我が国及び国民の利益の保護及び増進に重要な役割を担っていることに鑑み、その役割が十分に発揮されるよう、居住する者のない離島の増加及び離島における人口の著しい減少の防止並びに離島における定住の促進が図られることを旨として講ぜられなければならない。」と定めている。このことから、離島の役割を果たす上での離島における人の存在の重要性がうかがえる。

(2) 奄美群島振興開発特別措置法・小笠原諸島振興開発特別措置法・沖縄振興特別措置法

奄美群島・小笠原諸島・沖縄は戦後米軍軍政下に置かれ、その後日本に返還されたという歴史的背景から、離島の中でも特別な位置付けに置かれており、それぞれ特別措置法により手厚く振興開発が行われている⁵⁰⁵。

奄美群島振興開発特別措置法及び小笠原諸島振興開発特別措置法は、平成 26 年 3 月に可決・成立し、延長・改正されている。改正の主な特徴として、目的規定に「定住の促進」が加えられ、その実現に向けて地域が自らの責任の下主体的に施策を実行する仕組みを創設した。内容として、奄美群島においては、奄美群島振興交付金を創設し、ソフト面を中心に自らの責任で地域の裁量に基づく施策の展開を後押しするものとしている。また、奄美群島及び小笠原諸島において、市町村産業振興促進計画認定制度を創設し、産業振興に係る自主的な取組を国が支援するとしている。定住の促進に係る支援措置の充実も重視しており、介護、医療、防災、自然環境保全、エネルギー対策、教育に係る事項を配慮規定に追加する等、定住環境の改善に向けた規定を設けている。更に、支援体制の強化も図られ、国及び地方公共団体の責務規定を奄美群島振興開発特別措置法及び小笠原諸島振興開発特別措置法に創設するとともに、奄美群島振興開発特別措置法の主務大臣に、厚生労働、文部科学、経済産業、環境の 4 大臣が追加されている。

離島振興法のみならず、奄美群島振興開発特別措置法及び小笠原諸島振興開発特別措置法においても「定住化の促進」が記載されており、離島における人の存在の重要性の認識が高まっていると言える。

⁵⁰⁵ 岡野克弥・三重野真代「奄美群島振興開発特別措置法及び小笠原諸島振興開発特別措置法の改正について」公益財団法人日本離島センター『季刊しま 237 号』（2014 年 4 月）58 頁。

2-4 海洋基本法及び海洋基本計画における位置付け

海洋基本法第 26 条離島の保全等において離島は以下のように記されている。

「国は、離島が我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為の施設の整備、周辺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。」

これを受けて作成された平成 20 年度の海洋基本計画では、海洋政策における離島を、海上の安全の確保・海洋資源の開発及び離島の促進・周辺海域等の自然環境の保全と位置付けた。この計画では、国境離島、離島の名称付与についての記載はなく、遠隔離島における活動拠点の整備に関しては島を特定せず、結論としての取組を進める旨を記載していた。

しかし、平成 25 年度の海洋基本計画には、国境離島の重要性(我が国海洋権益の確保の視点から特に重要な離島)や、遠隔離島として「南鳥島」及び「沖ノ鳥島」を明記するとともに、領海を根拠付ける離島の名称付与や海図等への記載についても明記している。

平成 25 年度の海洋基本計画には、旧計画と比較して、離島に関して以下のような取組の方向性が挙げられている⁵⁰⁶ (表 8-3 参照)。

⁵⁰⁶ 「海洋基本計画」(2013 年 4 月閣議決定)

<http://www.kantei.go.jp/jp/singi/kaiyou/kihonkeikaku/130426kihonkeikaku.pdf> (最終閲覧日：2015 年 1 月 29 日)。

表 8-3 海洋基本計画比較

平成 20 年度海洋基本計画（旧計画）	平成 25 年度海洋基本計画（新計画）
<p>10.離島の保全等</p> <p>(1) 離島の保全・管理</p> <p>ア 海上の安全の確保</p> <p>イ 海洋資源の開発及び利用の促進</p> <p>ウ 周辺海域等の自然環境の保全</p> <p>エ 保全・管理に関する方針の策定</p> <p>(2) 離島の振興</p>	<p>10.離島の保全等</p> <p>(1) 離島の保全・管理</p> <p>ア 排他的経済水域・領海等の根拠となる離島の保全・管理</p> <p>①離島及び低潮線の安定的な保全・管理の推進</p> <p>②離島における安全確保や観測活動の実施</p> <p>③離島及び周辺海域の自然環境の保全</p> <p>イ 我が国の安全保障及び海洋秩序上重要な離島に関する取組</p> <p>(2) 離島の振興</p> <p>ア 交通通信の確保</p> <p>イ 医療介護の確保及び教育文化の振興</p> <p>ウ 離島における産業の振興等</p> <p>エ 基盤の整備</p>

出典：総合海洋政策本部

平成 20 年度海洋基本計画、

平成 25 年度海洋基本計画を基に筆者作成

2-5 国境離島の保全、管理及び振興のあり方に関する有識者懇談会

「国境離島の保全、管理及び振興のあり方に関する有識者懇談会」とは、「これまでの国境離島に関する施策を点検・評価し、今後の施策の方向性の検討を行うため、7名の有識者からなる懇談会」であり、当時の山本海洋政策担当大臣の下に開催された。

有識者懇談会においては、「特定の離島を念頭に置くことなく、我が国の国境離島全般について広範に検討」し、「領域主権や主権的権利等を行行使するために重要となる「我が国の領海及び排他的経済水域等の保全」を、国境離島の中心的な役割として位置付け」検討が進められた。

有識者懇談会の中間提言において、「海洋管理のための離島の保全・管理にとって最も重要な役割は、「領海及び排他的経済水域等の保全」とし、そのための直ちに実施すべき施策として、①保全、管理すべき離島の基本情報の収集、②領海外縁を根拠付ける離島の土地所有者の把握、③領海外縁を根拠付ける離島のうち、名称のない離島の名称付与、の3点の事項を掲げた。

③に関して、平成 26 年 8 月、政府は 158 の名称記載のなかった離島に対し、地図及び海

図に記載する名称を決定した⁵⁰⁷。

最終提言においては、大きく分けて、「海洋管理の観点から優先的に取り組むべきこと」、「既存の施策に対し、配慮を求めるべきこと」、「今後の動向を注視すべきこと」、「国境離島を有する地域での取組」の4つの観点から提言がなされている。

まず、海洋管理の観点から優先的に取り組むべきこととして、国民への普及・啓発と、離島の保全・管理の基本となる事項の着実な取組、が挙げられた。

また、既存の施策に対し配慮を求めるべきこととして、警備・安全保障の観点から、日本の領域の適切な保全のためにあらゆる事態にシームレスに対応できるように、総合的な体制の構築と関係省庁間の連携の強化を求めた。自然環境の保全の観点からは、離島及び周辺海域には固有種が生息しており、貴重な自然環境が残されていることから、それらに対し、効果的かつ順応的な保全・管理の推進を求めている。

更に、今後の動向を注視すべきこととして、国境離島の土地の保全・管理について法類型の検討の必要性を指摘した。国境離島を有する地域での取組においては、国境離島の監視や状況の把握に際し、周辺の有人離島の地域住民による目配りが重要であることから、地域住民との協力体制の構築が重要であるとしている。

第3節 提言

3-1 問題の整理

離島の有する役割を發揮する上で、人の存在は不可欠である。これまで、定住の促進や人口減少を防止するための振興策が法律に基づき行われてきた。しかし、依然として離島全体の人口の減少は進んでいる。日本社会が少子高齢化で人口が減少し、更に都市部への人口の流出が進んでいる中、条件不利地域である離島全体の人口増加は困難を極めるものと思われる。

こうした離島の現状を踏まえ、「振興・利活用の促進」と「無人島の管理」の観点から3つの提言を行う。まず、「振興・利活用の促進」の観点から、定住化促進の規制緩和と、利活用促進のための離島検索システムの構築・運用の2つが求められると考える。次に、「無人島の管理」の観点から、無人島管理のための法律の制定が必要になると考える。

⁵⁰⁷ 総合海洋政策本部「領海の外縁を根拠付ける離島の地図及び海図に記載する名称の決定について」（2014年8月1日）

<http://www.kantei.go.jp/jp/singi/kaiyou/ritouhoushin/meisyou140801.html>（最終閲覧日：2015年1月29日）。

3-2 提言①規制緩和

全国一律の基準に対し、離島は必要に応じて規制緩和を行う。

離島の関係者の方にヒアリングをしたところ、全国一律に規定されている法律は、必ずしも離島の実情を斟酌した上で定められているとは限らず、条件不利地域である離島の実情に合っていない場合があるという意見をうかがうことができた⁵⁰⁸。離島が他の地域における生活と比較し、自然的社会的厳しい状況下にあることにより、時間や費用の面で多大な負担が生じている。これまで述べたように離島と本土との格差是正のため、ハードとソフトの両面から定住環境の整備が行われてきた。しかし、より定住環境を整え定住化の促進を図る上では、離島の実情に合わせた住民目線の規制緩和を行うことが必要であると考ええる。

規制緩和を行うことへの懸念事項として、しっかりとした目的と必要性に基づいた規制緩和を行わなければ、全国一律の基準を設定している意義が失われてしまうことが挙げられる。そのため、規制緩和を行う際にはその目的を明確にし、必要以上の規制緩和を行わないように注意する必要がある。そして、規制緩和の対象となっている全国一律の基準の設定意義と、規制緩和を行うことにより離島の住民にもたらす便益と弊害を考慮し、十分に精査を行った上で、可能であるものに対しては規制緩和を行うことが考えられる。

3-3 提言②離島検索システム

離島の利活用の際に参考となる情報を、離島検索システムにより一元的に提供する。

これまで離島への定住化のための振興という観点に重きが置かれ、施策が行われてきた。しかし、離島で継続して住民による管理が行われるために、定住化の観点から管理の手が及ぶようにするとともに、離島の利活用を通じることにより管理が行われるようにすることも重要である。

離島検索システムとは、離島の利活用を検討しているユーザーが、利活用の目的やそのための条件に合致した離島を検索すると同時に、その離島に関する様々な情報が一元的に得られるシステムである。システムの活用により、離島に関する情報の提供を円滑化することで、多様な利活用のポテンシャルを有する離島の利活用の促進に寄与するものと考えられる。離島検索システムの構築・運用の主体は、離島の振興を担う国土交通省が望ましいと考える。

検索項目は、離島の利活用を目的とするユーザーに適した情報を主とする。例えば、地

⁵⁰⁸ 公益財団法人離島センターでのヒアリングより。

理的情報（周囲の島々との距離）・気候・海水温といった自然の条件や、人口・産業・インフラの整備等の社会的状況、他に離島に適用されている法律・振興策・離島の利活用事例等、離島の利活用を検討する際参考となるであろう情報を網羅し、一元的に提供することが望ましいと考える。

離島の利活用事例を、離島検索システムを通じて公表することは、ユーザーの意欲を増進するだけでなく、平成24年6月15日衆議院国土交通委員会決議の「離島振興に関する件」で「政府は、離島振興事例を収集し、離島関係自治体への周知の徹底に努めること」との指摘に対しても効果があると考え⁵⁰⁹。また、「国境離島の保全、管理及び振興のあり方に関する有識者懇談会」の最終提言において、海洋管理の観点から優先的に取り組むべきこととして、国民への普及・啓発を挙げている。これは国境離島に限ったことではなく、離島全てに言えることである。このことから、離島の情報をなるべく多くの目に触れる機会を増やすことが重要であり、その機会的一端をこの離島検索システムが担えると考え。

離島検索システムの運用によるメリットは3点ある。1点目は、離島に関する情報が一元的に電子化されることで、離島に関する最新情報の提供が可能となり、情報の更新がスムーズに行われることである。2点目は、システムのユーザーは離島の利活用を目的としていることを想定しているが、システムが幅広く認知されることで、ユーザーが限定されず、幅広い用途への利用が期待できることである。例えば、離島の利活用を検討しているユーザーだけではなく、離島への移住を検討しているユーザーや、離島を有する自治体の情報交換の場としての活用にも対応が可能であると考え。3点目は、ビッグデータの活用が可能となることである。システムが利用され、多くの検索された内容がデータとしてサーバーに蓄積されたとする。それらを分析することで、どのような情報に対しニーズがあるのか、どのような離島が注目されているのかが把握できる。それらを踏まえて、ニーズに対応した更なる情報の拡充・提供が可能であり、また今後の離島振興施策における検討材料にもなり得ると考える。

一方で、懸念事項もある。このシステムが望まれた形での利用がなされない場合である。例えば、比較的管理の手が及んでいない離島が検索された結果、その離島が犯罪の温床となり治安が悪化する場合は考えられる。しかし、そのデメリットを、システムを用いて離島の現状を分析したことにより、前もって管理の手が行き届くように施策を講じることは可能であろう。また、離島の利活用が促進されることで、離島及び周辺海域への管理が行き届き、結果として離島及び周辺海域の治安維持への寄与につながるものと考え。

⁵⁰⁹ 国会会議検索システム web サイト「第百八十回国会衆議院国土交通委員会議事録 第九号」<http://kokkai.ndl.go.jp/SENTAKU/syugiin/180/0099/18006150099009.pdf>（最終閲覧日：2015年1月29日）。

3-4 提言③無人島管理のための法整備

無人島管理のための法律を制定する。

振興策がうまくいかず、また日本全体が人口減少していく中で、無人島化してしまう離島は今後増加すると思われる。そのため、振興や利活用の促進のみに注力するのではなく、無人島化した場合に備え、海洋管理のために無人島を適切に管理することが必要となってくる。

管理を実効性のあるものとするため、無人島の管理を法律により定めることが重要である。その中には、無人島の管理のあり方について記載する。具体的には、無人島の土地所有者の調査及び土地の収用、定期的な巡回といった監視体制や、離島を拠点とする海洋における様々な活動の実施等の適切な管理に係る措置についてである。これらを法律に定めて実施することで、基点であり拠点である離島の適切な保全・管理がなされるものであると考える。

また、無人島化した離島への管理だけではなく、無人島化していく過程においても、管理・保全策が必要となってくる。全ての離島に対し管理・保全の施策を行うのは、費用対効果の面で妥当ではない。無駄なく効率のよい施策が行えるよう、島の人口と地理的状況（周囲の島々との関係性）や、離島の有する役割（基点・拠点・その他）に応じた管理・保全策が必要である。管理・保全策の一例として、海上保安庁や漁業者の協力による離島及び周辺海域のパトロールが挙げられる。パトロールは、その頻度やルートを離島の状況や役割を考慮した上で行うことが必要である。

第9章 海洋の総合的管理に向けた政策提言

第1節 概要

1-1 問題

第8章までに得られた海洋の総合的管理における課題を述べる。まず、新規の利用者や環境保全にとって、他の利用等との調整を行うことが必要である。また、法律や規則が確立されていない分野があり、特に新しい利用方法については行政の担当が決められていない場合がある。複数省庁にわたる課題や広域にわたる課題があり、複数の行政主体による管理内容の連携が必要となる場合がある。

水産資源の分野からは、資源管理の重要性が導かれた。一次産業としての振興と、資源管理を行うための規制のバランスを保つために、規制は必要最小限にしたいところである。どこが重要な海域であるかを知るためには海洋科学調査を行う必要がある。そして、再生産にとって重要な海域が汚染されないよう他の分野との調整を図る必要がある。このように他の分野への協力を求める一方で、漁業者にも、新規の海域利用者との利用調整交渉に応じるといった協力をすることが求められる。

鉱物資源開発には、いまだ賦存状況や掘削による環境への影響等不明な点が多い。解明するためには調査や探査、試掘等を行うため、海域の新規利用者として参入する必要がある。また、開発や生産をするにあたり、環境汚染等を引き起こさないよう、環境に配慮して進行することが求められる。

環境分野は、利用との調和が重要である。保護すべき海域と根拠を明確に示す必要があり、海洋科学調査によるデータの提供が有効である。また、第5章の提言で述べたように、守るべき海域をスポット的に指定するだけでなく、全体の中でネットワーク化して考えることが保全に役立つ。

海洋科学調査には、知見を提供し人類に貢献する役割がある。その役割には、政策判断の根拠となることや、利用者間の合意形成における議論の材料となることが含まれる。また、海洋科学調査自体も海域の一利用者として、漁業者といった既存の利用者と利用調整をして調査を実施する必要がある、調整の円滑化が求められる。

安全保障においては、不審船等の侵入を防ぎ、侵入があった場合に迅速に判断を行うことが望まれる。違反があった場合には法執行を行うことができるよう、国連海洋法条約によって認められた管轄権を反映する法整備が必要である。このことは、日本が目指す、海洋における法の支配につながるものである。

離島を保全することによって、EEZ等の根拠となる基線が保全され、また海洋における活動の拠点が確保される。第8章では、離島を保全する1つの手段として有人島を振興することを考えた。地方自治体と協力して、離島及びその周辺海域の保全について策を講じることが求められる。

1-2 提言の方針

ここまで述べてきたように、海洋の総合的管理には、分野別の課題や分野が相互に関連する課題がある。その中で、各論の中で解決可能な課題については各章において提言を行った。ここからは、総合的管理として、個別の各論だけでは解決できないことや包括的に解決する方が円滑に行えることを考える。

1章及び2章で述べた議論に立ち返ると、日本に海洋政策が導入された1つの背景は、個別の、陸上の視点から区分された分野に応じて対応することに限界があったことである。現在は、総合海洋政策本部が設置され調整機能を担っている。しかし、EEZ等を包括的に管理するための具体性のある法律は整備されていない。総合海洋政策本部が設置される前と比べれば総合的管理が進んでいるとしても、実際に権限を持って現場を指揮するのは各省庁である。

管理にあたって、一定程度の塊によって分類することは必要であり、各省庁が施策を行うこと自体に問題はないと考える。しかしそれだけではなく、実際の海域利用に対して、分野を超えて包括的に管理を行う仕組みが必要である。また、スポット的に利用者間の調整を行うだけではなく、日本としてどのような海洋のあり方を目指すべきかという視点を取込むことが、今後の発展に重要である。

こうした理由から、海洋の総合的管理として、分野別ではなく、場としての海洋を管理する制度を構築することを考える。

第2節 提言①海洋空間計画の作成及び計画を通じた海域管理

海洋空間計画を作成し海域利用に対する行政の方針を示すとともに、海域管理者を設定し計画に基づく管理を行う。

2-1 提言の概要

海洋空間計画 (Marine Spatial Planning) は、海域の特性を考慮したゾーニングであるところ、厳密に定義されている概念ではない。制度設計は各国により異なるものの、EU加盟国、アメリカ、オーストラリアといった諸外国では既に取り入れられている海域管理手法である。この手法は、環境保護の要請や利用の輻輳といった諸課題に応じる形で発展した概念である。国際機関であるユネスコ政府間海洋学委員会 (IOC) の文脈では、海洋科学、生態系に基づいて海洋を管理するために、生物多様性の保全や持続可能な開発を行う区域を決めることとされている⁵¹⁰。しかし今日では、保全・保護のみに主眼を置くものではなく、多様な海域の利用調整と効率化のための海域管理手法として捉えられ、公共政策の実

⁵¹⁰ Intergovernmental Oceanographic Commission, *marine management*, http://ioc-unesco.org/index.php?option=com_weblinks&view=category&id=73&Itemid=85 (最終閲覧日：2015年1月29日)。

施過程として提供されている⁵¹¹。

ここに提言する海洋空間計画は、海域の利用法を一定程度定めるゾーニング及びゾーニングを通じた海洋管理過程の総称である。海洋の中で、どの海域をどのように用いることが望ましいかを総合的に検討し、地図上に計画を描いて可視化するものが海洋空間計画である。ゾーニングされた計画が重要なツールであるところ、海洋空間計画は紙上の計画に留まるものではなく **planning** として政策決定過程に組み込まれ、また管理の大枠を規定するものとして用いる。

2-2 海洋空間計画の内容

海洋空間計画において計画する内容は、海域利用の方針である。すなわち、漁業に適した海域、鉱物資源に富み開発に重点を置く海域、希少な遺伝資源等があり保護すべき海域というように、海域の利用法や利用の方針を定め、地図上に明示する。区域指定の中には、海洋保護区や海洋牧場、予防的領域のように、比較的広域にわたる指定を含む。

計画の対象は、日本の領海及び **EEZ**、大陸棚の全域である。海域の特性等に照らして特定の利用や保全を優先することが望ましい海域を決定する。その中でも特に占有利用させるべき、あるいは保全すべき海域を識別し、当該利用に充てることも可能である。従って、全ての海域に対して利用法が一意に定められるものではなく、特定の利用目的を定めない海域が生じる。

図 9-1 は EU における海洋空間計画導入試験の例であり、生物多様性や自然保護の観点から海域を区分している。このように、目指す姿、科学的特性、社会的特性、重点施策、海洋の全体像といった事項を勘案して計画を策定する。個別の施策にとって重要な海域を当該施策のみを考慮して利用に供するのではなく、他の利用及び保全や、他の海域との関係性から総合的に計画することが重要である。策定に当たっては、既存の利用者、新規参入を希望する利用者、住民といった多様な関係者の合意形成過程を取入れることで、利用調整と経験知の発掘を行う。

⁵¹¹ 太田義孝「海洋空間計画 (Marine Spatial Planning) の国際的動向とわが国での有効性の考察」海洋政策研究財団『海洋政策研究』第 11 号 (2013 年) 1 頁。

SOUTHERN PILOT AREA

Biodiversity and nature conservation features

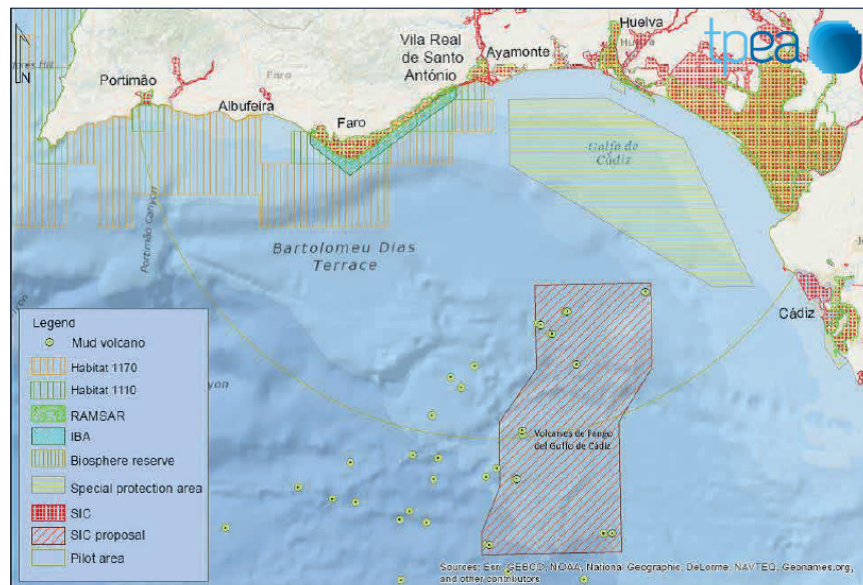


図 9-1 海洋空間計画の例

出典：UNIVERSITY OF LIVERPOOL, *TPEA GOOD PRACTICE GUIDE*

海洋空間計画は策定するだけで完了するものではなく、計画が実行される過程が重要である⁵¹²。策定した区域は、目的に応じて、目的が達成される程度の規制を加える。そのため、規制の実効性を高める向きで、海域管理のあり方を変える必要がある。また、海洋空間計画の実施及び管理を通じて、関係者間の合意形成、利用調整の円滑な実施に寄与する機能を包含させる。

2-3 実施過程

海洋空間計画の実施過程は、①準備②作成③承認④管理及び運用⑤更新の各段階に分けることができる⁵¹³。また、こうした実行を可能にするために、⑥作成者や管理者の設定⑦

⁵¹² Intergovernmental Oceanographic Commission, *Marine Spatial Planning Initiative ; Plan implementation*,

http://www.unesco-ioc-marinesp.be/msp_good_practice/plan_implementation (最終閲覧日：2015年1月29日)。

⁵¹³ IOC のガイドラインでは、①必要性を明らかにし、権限を確立する②財政支援を獲得する③事前計画を通して過程を確立する④利害関係者の参加を調整する⑤現状の定義と分析をする⑥将来の状況を定義し分析する⑦空間管理計画を作成し承認する⑧空間管理計画を実施し執行する⑨実行を監視し評価する⑩海洋空間管理過程を適用するという10段階に分類されている。Intergovernmental Oceanographic Commission, *MARINE SPATIAL PLANNING*

A Step-by-Step Approach toward Ecosystem-based Management,

<http://www.unesco-ioc-marinesp.be/uploads/documentenbank/d87c0c421da4593fd93bbe1898e1d51.pdf> (最終閲覧日：2015年1月29日)。

実施体制及び予算の確保⑧管理を有効に行うための管理制度作りが必要である。以下に、各過程の詳細を記す。

(1) 準備

海洋空間計画を策定するにあたり、議論の根拠となる資料が必要である。資料を性質によって分類すると、①科学的情報と社会学的情報②局所的情報と広域情報の 2 つの観点から捉えることができる。

科学的情報は、物理学的特性、生物学的特性、化学的特性といった、海洋の特性を科学的に分析したものである。具体的には、物理学的特性として海流や海水温、生物学的特性として生物分布、化学的特性として塩の種類と濃度等が挙げられる。例えば生物多様性の保全を考える際、どこにどのような生物が生息しているかという情報が役に立つ。人間の営みと切り離して、客観的に海洋状況を把握するための資料としての役割を持つ。

社会学的情報は、人口や産業の状況等である。例えば、どの海域でどのような漁業が行われているか、また、どこに港があって通航の状況がどのようなかといった情報である。計画の前提として、現在の人と海の関わりがどのようなかという情報を入手する必要がある。その情報は既存の利用者という意味において配慮されるべきであり、現実の産業構造という意味において考慮されるべきものである。日本においては、第 1 章で述べたように、配慮の必要な海域がある。こうした海域の法的地位や近隣諸国等との関係も考慮事項として提示されるものである。

局所的情報は、比較的小さい面又は点で表すことのできる情報である。例えば鉱物資源に富む海域や、好条件であると考えられる漁場、希少な生物の生息地等が挙げられる。

広域情報は、生態系に基づく海域区分や、海流の性質による区分等の比較的広い面としての情報である⁵¹⁴。大規模な海域の特性を踏まえて全体としての方向性を考慮することに資する。例えば生物多様性保全戦略においては、海況の特性に応じた対策をとることが重要であるとされている。そして、日本の EEZ について「地形的特徴と海流の分布の海況特性等から、①黒潮・亜熱帯海域、②本州東方混合水域、③親潮・亜寒帯海域、④オホーツク海、⑤日本海、⑥東シナ海の、大きく 6 つの海域区分を設けることができる」としている (図 9-2) ⁵¹⁵。

⁵¹⁴ 海洋では生態系を把握するために物理化学的環境の把握が重要である。この点は、植生の分布によって大まかに把握できる陸域とは異なる。環境省「生物多様性保全戦略」(2011年) 22 頁、http://www.env.go.jp/nature/biodic/kaiyo-hozen/pdf/pdf_honbun.pdf (最終閲覧日：2015 年 1 月 29 日) 参照。

⁵¹⁵ 環境省「生物多様性保全戦略」(2011 年) 23 頁
http://www.env.go.jp/nature/biodic/kaiyo-hozen/pdf/pdf_honbun.pdf (最終閲覧日：2015 年 1 月 29 日)。

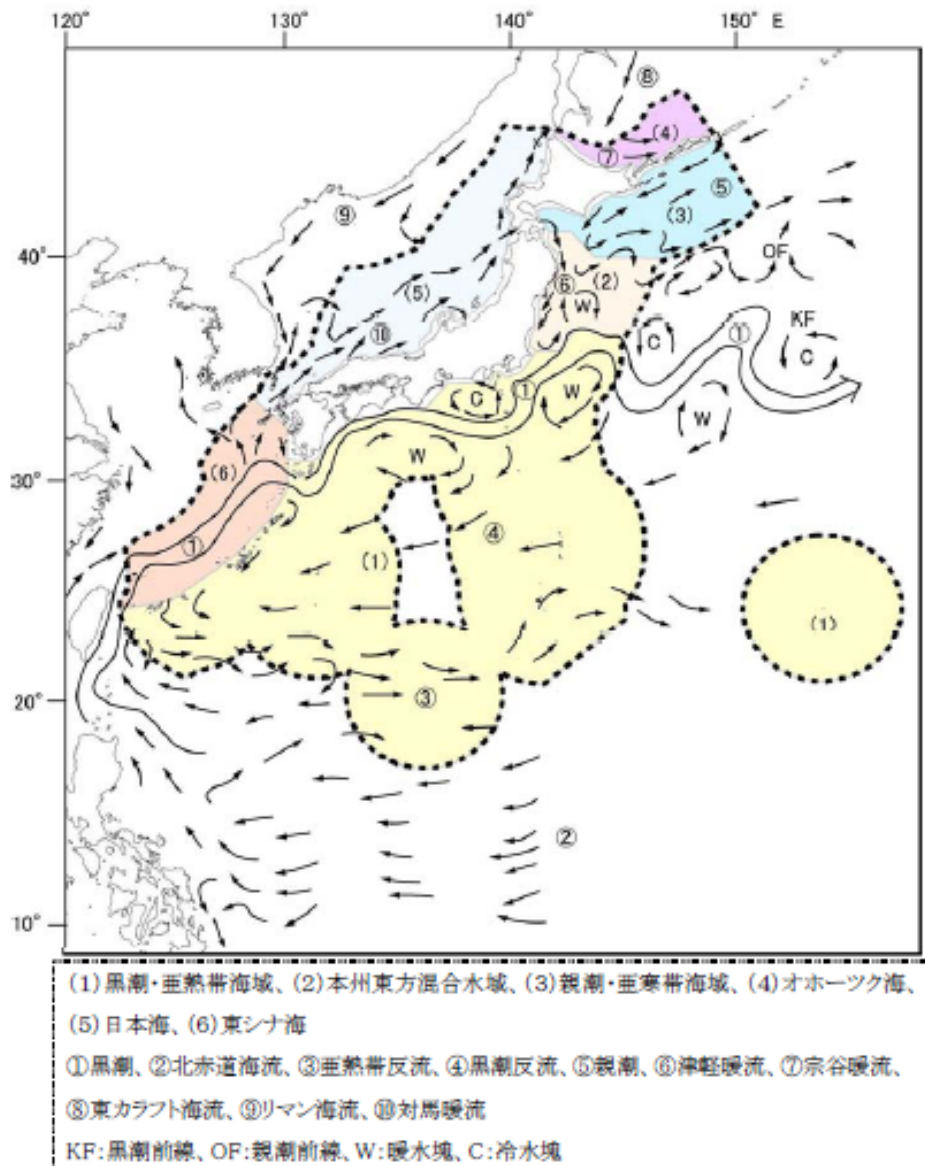


図2：海況特性による我が国の排他的経済水域の海域区分
 出典：社団法人海洋産業研究会(2002)わが国 200 海里水域の海洋管理ネットワーク構築に関する研究報告書より作成

図9-2 海況特性によって海域を区分する例
 出典：環境省「生物多様性保全戦略」23 頁

上述のように、客観的資料を収集し分析することにより、目的に対して効果的な計画の作成が期待される。また、政策決定や合意形成における議論の根拠として有用である。前提として、日本の管理する海域全体において、各分野にとって重要な海域特性の認識及び把握がなされていることが必要である。そして、海洋に関する基礎情報が収集され、公開されていることが必要である。

(2) 作成

(a) 作成の概要

海洋空間計画においては、海洋政策及び海洋利用の各分野にとって特に重要な海域を抽出する。そして、特定の海域において最優先となる利用形態を定め、目的に応じた管理を行う。海洋全体を一体の場として海洋政策の戦略を立て、調整にかかる困難を克服し、最適利用を目指す試みである。

(1) に述べた準備段階で用意された資料を重ね合わせることで、海域の傾向を概観することができる。図 9-3 は、資料を重ね合わせるイメージである。このように、まずは客観的資料を複合的に概観し、海洋の状況を総合的に把持することが必要である。

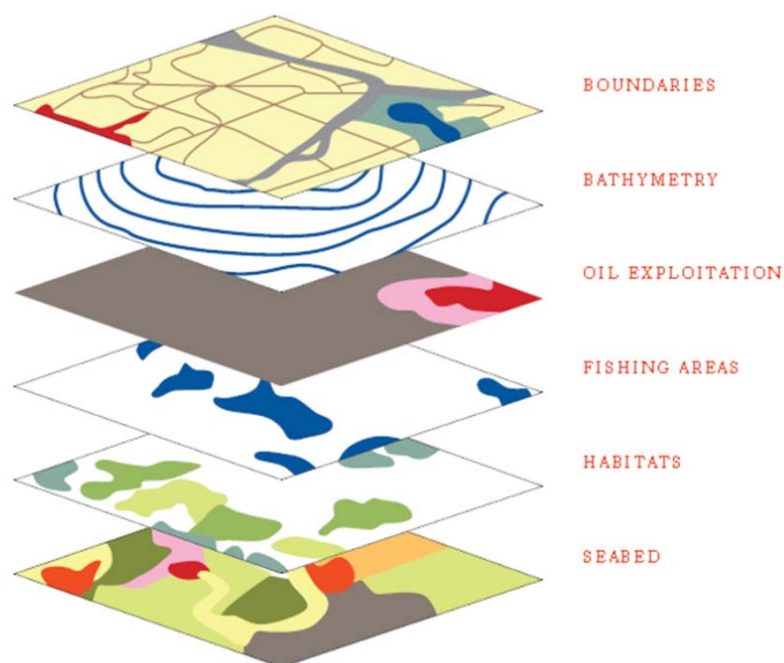


図 9-3 資料の合成イメージ

出典：UNIVERSITY OF LIVERPOOL, *TPEA GOOD PRACTICE GUIDE*

海域利用の方針を明示し、またある分野にとって特に重要な海域について当該分野に優先的に充てる海域として指定することが、海洋空間計画の基本的な考え方である。しかし、各分野にとって意味を持つ特性に応じて海域をマッピングすると、重要な海域が重なる場所が生じる。

また、そもそも、どのような利用の形態が存在し、どの程度の利用者が存するのかという実態面の把握が重要である。本節の冒頭で述べたように、海洋空間計画が企図するのは、環境保護といった規制的政策のみではない。海洋立国として、持続的かつ効率的な海洋利用を推進するために、多様な関係者の要望を計画に組み込む必要がある。複数の分野

にとって重要な海域は、政策としての優先順位付けや、他の海域との総合調整によって利用方針を定めることとする。

このようにして方針が決められた海域を「調整海域」と呼び、特に目的外の利用に対して強い規制を行う海域を「指定海域」と呼ぶ。「指定海域」は、例えば環境に配慮する「生態系保全指定海域」や、風力発電等を優先的に設置する「海洋エネルギー振興指定海域」のようなものが考えられ、それぞれの目的に応じた管理を行う。指定海域に関しては強い規制を行うことから、そもそもどのような目的を項目として指定することができるかということは予め規定する必要がある。また、規制をする際には無害通航権を保障する必要がある等の国際法上の制約がある。特に EEZ 等においては外国に対して領海のように比較的自由に規制を行うことができず、天然資源の開発や環境保護といった沿岸国の主権的権利あるいは管轄権が認められている範囲内でのみ規制することができる。「調整海域」は、行政が海域利用の方針を計画する海域である。行政の方針や住民の意見等を基に作成者が種類を設定することができる。「指定海域」と「調整海域」以外の海域は、全て「普通海域」となる。この海域においては、特定の目的を定めることをしない。原則的には現在の海域利用と同様であり、利用が競合した場合は私人間における調整を行政が支援する。

(b) 作成者

海洋空間計画について、沿岸域は各都道府県、それより遠い EEZ 等を含む沖合は国が中心となって作成することを提案する。日本の都道府県で、海に面していないのは栃木県、群馬県、埼玉県、山梨県、長野県、岐阜県、滋賀県、奈良県の 8 県である⁵¹⁶。すなわち海岸を有する都道府県は 39 あり、沿岸域は少なくとも 39 の海域に区切られる。一方の沖合においては、全体を 1 つの海域として一体的な計画作成を行う (図 9-4)。

⁵¹⁶ これらの県は内水を有しているところ、本研究では扱わない。

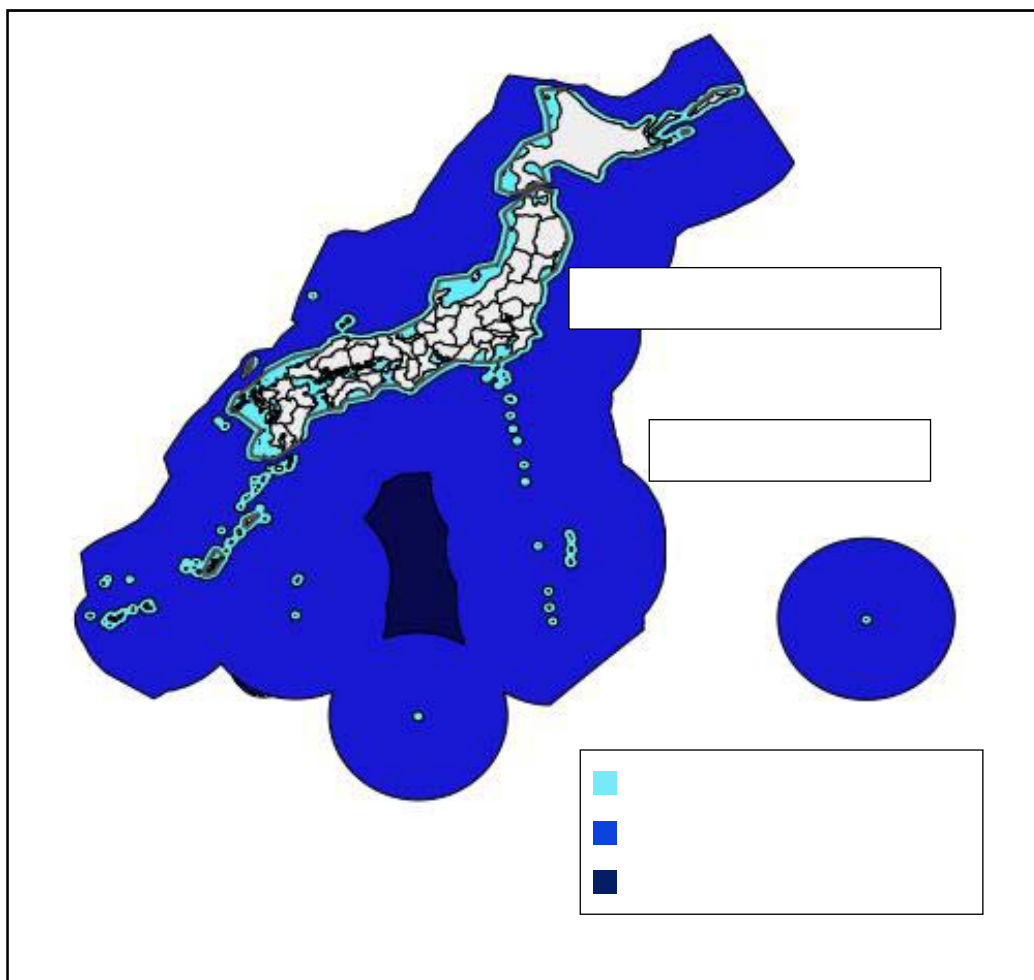


図 9-4 海洋空間計画の作成者

出典：筆者作成

沿岸域と沖合では管理に求められる様態が異なる。沿岸域では利用者が密であり、漁業法、海岸法、港湾法といった法に基づく管理が一部で行われている。例えば漁業法は厳密に排他的利用を認めるものではないが、図 9-5 に示すように、沿岸域にほとんど張り巡らされている。また、産業利用だけではなく、レクリエーションや景観といった一般の生活者による利用への配慮が必要である⁵¹⁷。沿岸地域の特性に鑑み、住民及び関係者の合意形成を行う必要がある。

⁵¹⁷ 磯部雅彦「総合的沿岸域管理の枠組み」『日本海洋政策学会誌』第 3 号（2013 年），10-11 頁。

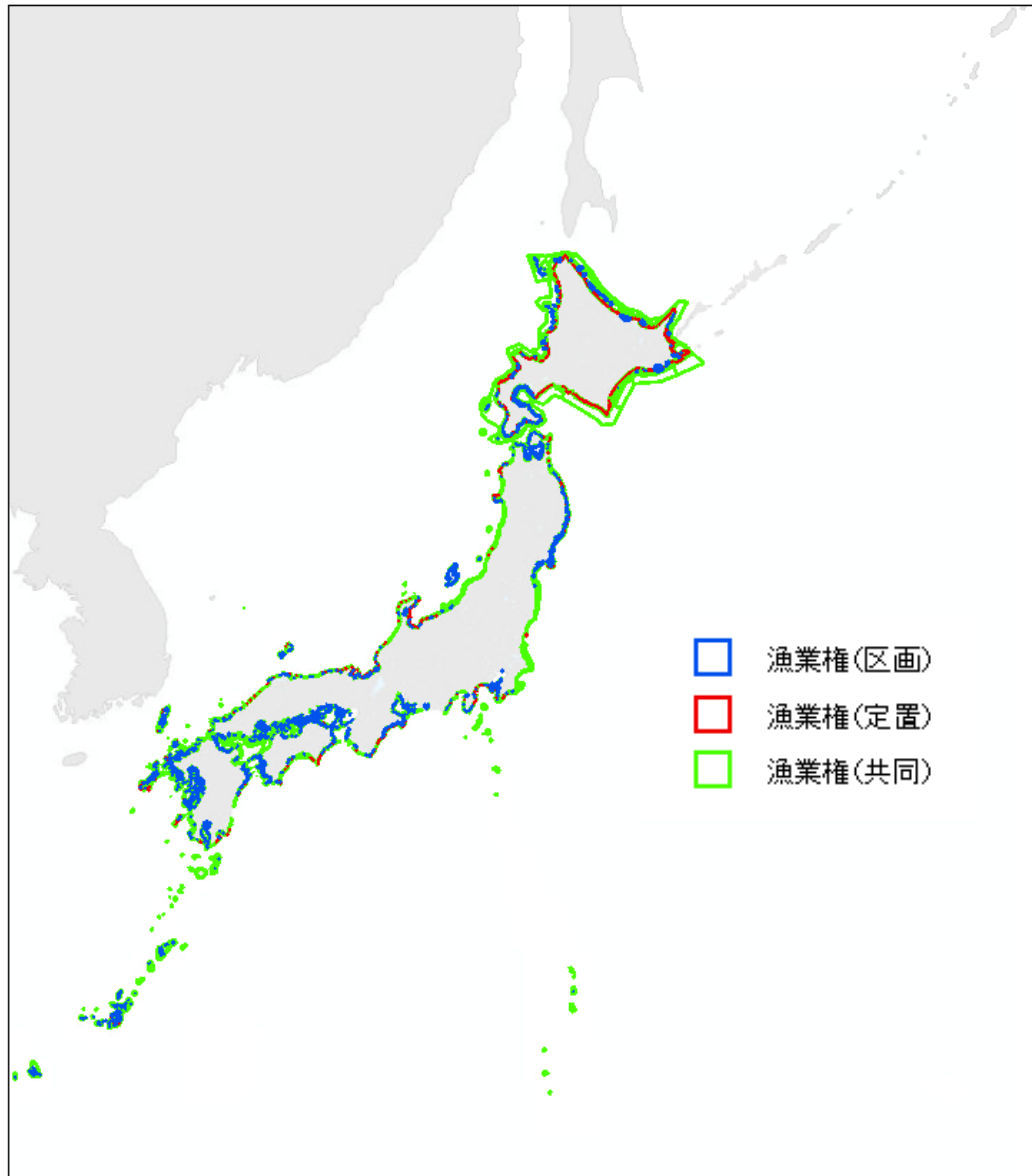


図 9-5 漁業権

出典：海上保安庁「海洋台帳」、

背景図：海上保安庁、国土地理院承認番号平 24 情使、第 916 号、(C) Esri japan

また沿岸域の管理については、「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」ことから、陸域と一体的な施策を講じることが必要とされる⁵¹⁸。沖合と比較して、狭い空間に利用が輻輳し、環境への影響を敏感に受けやすいという特徴がある。

⁵¹⁸ 海洋基本法第 25 条。

一方、沖合は住民の生活から遠くなるとともに、利用者の本拠地が沿岸と比べて多様になる。また、管理の実効性という点から、航空機や船舶といった大規模な設備が必要である。こうした大規模な管理は、都道府県によって行うことが困難である。

そして、広域で一体的な計画を作ることには意義がある。日本の EEZ は、フランス等と異なり殆ど全域がつながっている。環境保護や生物資源保存といった分野においては広域的な視点が必要である。海洋は一体であり、特性が異なるとしても、隣同士の海域における相互の影響を排除することはできない。また、異なる海域を同時に扱うことにより、一方の海域においては重要とされなかった事項が、全体の中で異なる位置付けとなる可能性がある。こうしたことから、分断して局所的に海域を捉えるのではなく、日本の海域として包括的な管理を行うことに利点があると考えられる。そのため、沖合においては国が中心となって計画の作成や管理を担うことを提案する。

このように海域を二元的に捉え、沿岸域と沖合とでは性質の異なる主体が計画作成を行うことで、海域の特徴に応じた計画策定がなされることが考えられる。

(c) 海洋空間計画作成に必要な手続き

海洋空間計画が策定されると、指定海域とされた海域は当該海域の目的を達成するために、私人の活動を規制する海域となる。例えば環境保全を目的として脆弱な海域を指定海域とした場合、漁業等の利活用が規制される。そのため、海洋空間計画の作成にあたり、作成者は適正な手続きを経る必要がある。また、指定海域を設定しない場合においても、海域利用について利害関係者の意見を勘案した上で利用方針を定めることが望ましい。そのため、海洋空間計画の作成には利害関係者から意見を聴取する機会を設けることを義務付ける。

まず、行政が保有する情報等を基に計画を作成する海域全体の目標とする姿と、どの海域をどのような海域とすることが望ましいかということを検討して仮の計画を作成する。その際、行政の意見のみによって作成をするのではなく、パブリックコメントのような手法によって広く利害関係者から意見を収集する機会を設けることを義務とする。そして、得られた意見と行政の案を公表する。

公表された案等を基に、行政が利害関係者の意見を聞き、合意形成に向けた働きかけを行う場を設ける。最低限、聴取の機会を設けることを必要とし、どのようにして場を設けるかということとは指定しないが、都市計画におけるパブリックインボルブメントといった協働の手法が参考になる。多様な関係者が想定されることに鑑み、パブリックコメントの受付や説明会の開催、公聴会の開催といった多様な手法を組み合わせる行うことが望ましい。また、その際は 1 つ 1 つの目的によって区分された海域ごとに検討することも重要であるが、計画作成を行う海域全体に対する議論を行うことも重要である。

この過程において合意は必ずしも形成されなければならないものではない。そのため作成者は、合意形成の有無に関わらず、次の段階として海洋空間計画を作成する。海洋空間

計画が策定されることにより、計画作成範囲の全ての海域が、ある目的の指定海域、調整海域、あるいは普通海域に指定されることになる。

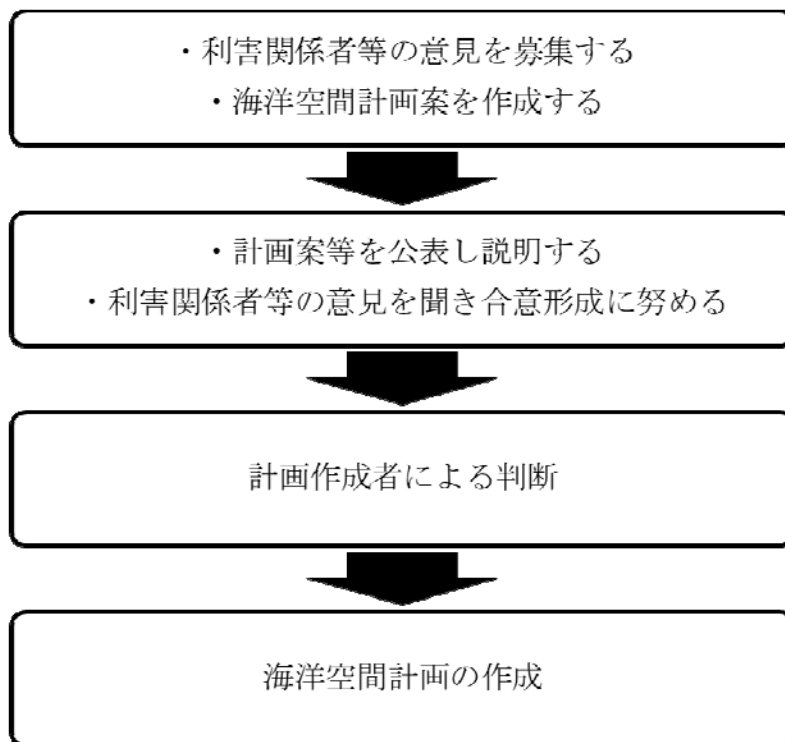


図 9-6 海洋空間計画の作成過程

(3) 承認

海洋空間計画には、海洋基本計画といった国の海洋政策との整合性、国及び他の都道府県との一体性が求められる。そのため、総合海洋政策本部が何らかの形で関与する必要があると考える。関与の形として、作成された計画が法的な効力を有するためには、総合海洋政策本部長による承認を得るものとする。また、都道府県等が計画を作成することを支援するために、総合海洋政策本部が計画作成の手順等についてガイドラインを作成し公開する。

(4) 管理及び運用

(a) 実施の仕組み

海洋空間計画に沿った海域管理を行う必要がある。現在の制度では、港湾法等によって管理者が定められている海域以外は一般海域とされ、一般海域の管理者は特に決められていない。本提言においては、海域管理について一義的に担当する海域管理者を定めるものとする。

「指定海域」については強い規制を行う。一方で、目的別の海域であるので、それぞれ

の「指定海域」の目的を損なわない形、時空間の範囲内における利用は認める余地がある。

具体的には、現在存在する許認可権や法定されている計画、構造物等に関する制度を用いることを主とする（表 9-1 参照）。例えば、許認可の際に当該利用以外の目的を有する「指定海域」には許認可を下さないという手法が考えられる。

また許認可によることが定められている利用以外の利用についても許認可制等を導入することにより、利用の制限を行う土台を作る。新設する制度については、「指定海域」に係る事項以外の要件を不必要に設けることをせず、指定海域以外の海域においては実質届出制に近い形で導入することにより、既存の利用者の負担増大を抑える。

「調整海域」は行政としての海域利用の理想像を示し、それに基づいた施策等を実施する海域である。例えば漁業振興を優先する海域であれば、行政は漁業振興に関する施策を行ったり、他の利用によって漁業が妨げられないように配慮を求めたりして目的が達成されるように努める。この場合の「配慮」は、必ずしも法的拘束力を伴うものではなく、行政の関与の度合いは緩やかである。

「普通海域」については規制の行政を行わず、利用調整が難航した場合の支援として海域管理者が協議会を開催する仕組みを作る。協議会を開催することにより利用の調整を行う例としては、港湾域における風力発電導入について国土交通省港湾局・環境省地球環境局が 2012 年に発行した「港湾における風力発電について—港湾の管理運営との共生のためのマニュアル—」に基づく協議会があり、調整に貢献したという評価がある⁵¹⁹。協議会は、新規利用希望者等からの要請を受けた場合、必ず海域管理主体が開催するものとする。行政が関与することによって、調整の場を提供し、妥当な解決が図られるよう調整を斡旋する効果がある。

普通海域における行政の調整への関与の度合いは、協議会を開催し、オブザーバーとして参加するという程度である。この場合のオブザーバーとは、協議会に出席する第三者としての役割のみであり、具体的な調整の議論への参加や決定等を行うことはできない。

⁵¹⁹ 民間企業からの聞き取り調査に基づく。

表 9-1 許認可の例

法律	許可に関する海域	許可を行う者	許可の内容	備考
漁業法	沿岸海域	都道府県知事	漁業権(一定の水面において特定の漁業を一定期間排他的に営むことのできる権利)の免許:①定置漁業権(漁具を定置して営む漁業であって、大型の定置網漁業を営む権利。漁業権の存続期間5年)、②区画漁業権(一定の区画において養殖業を営む権利。同5年又は10年)、③共同漁業権(一定の水面を共同に利用して漁業を営む権利。同10年)。(第6条及び第21条)。	・漁業調整、船舶の航行、てい泊、けい留、水底電線の敷設その他公益上の必要による漁業権の変更、取消し又は行使の停止が可能(第39条第1項)。ただし都道府県は、変更等によって生じた損失を補償(同条第6項)。 ・公有水面の埋立免許がなされている水域では埋立免許権者の同意を得た上で漁業権を免許(「漁場計画の樹立について」平成14年8月6日14水管第1745号)。
	沖合域及び沿岸海域	農林水産大臣又は都道府県知事	漁業の許可(漁業調整又は水産資源の保護培養等に関して必要がある場合及び中型まき網漁業等は、許可制)(第52条、第65条第1項及び第66条第1項)。	
海上交通安全法	東京湾、伊勢湾及び瀬戸内海の航路又はその周辺	海上保安庁長官	工事・作業又は工作物の設置を行う許可(第30条第1項)。	
港則法	特定港内又は特定港の境界附近	当該特定港を管轄する港長	工事・作業の許可(第31条第1項)。	
	特定港以外の港内又は特定港以外の港の境界附近	当該港の所在地を管轄する管区海上保安本部の事務所の長	工事・作業の許可(第37条の5)。	
海岸法	海岸保全区域	海岸管理者(都道府県知事、市町村長等)	土石の採取、海岸保全施設以外の施設・工作物の新設・改築等を行う許可(第8条第1項)。	
	一般公共海岸区域		土石の採取、施設・工作物の新設・改築等を行う許可(第37条の5)。	
港湾法	港湾区域	港湾管理者(関係地方公共団体が設立した港務局又は地方公共団体)	占用、土砂の採取等を行う許可(第37条第1項)。	
	港湾区域の定めのない港湾のうち公告水域	都道府県知事	占用、土砂の採取等を行う許可(第56条第1項)。	
	開発保全航路	国土交通大臣	工作物の設置等による占用、土砂の採取を行う許可(第43条の8第2項)。	
漁港漁場整備法	漁港区域	漁港管理者(地方公共団体)	工作物の建設、土砂の採取等を行う許可(第39条第1項)。	
自然公園法	国立公園内の海域公園地区	環境大臣	①工作物の新築等、鉱物の掘採、土石の採取等、②環境大臣の指定する区域における当該区域ごとに指定する動植物の捕獲等、③海面の埋立・干拓、④海底の形状変、⑤物の係留、⑥汚水・廃水の排水設備を設けての排出、⑦環境大臣の指定する区域内における当該区域ごとに指定する期間内の動力船の使用等を行う許可(第22条第3項)。	・特定の場合において、都道府県知事、環境大臣、国の機関に関する協議の規定あり(第22条第5項、第68条第1項・第2項)。 ・①、④、⑤、⑦の行為で漁業のためのものは許可不要(第22条第3項)。 ・②の動植物の指定の際には、農林水産大臣の同意を得る(第22条第3項第2号)。
	国立公園内の海域公園地区	都道府県知事		

自然環境保全法	海域特別地区	環境大臣	①工作物の新築等、②海底の質の変更、③鉱物の掘採、土の採取、④海面の埋立・干拓、⑤環境大臣の指定する区域内における当該区域ごとに指定する動植物の捕獲等、⑥物の保留、⑦環境大臣の指定する区域内における当該区域ごとに指定する期間内の動力船の使用等を行う許可(第27条第3項)。	・①～③、⑥、⑦の行為で漁業のためのものは、許可不要(第27条第3項)。 ・5の動植物の指定の際には、農林水産大臣の同意を得る(第27条第3項第5号)。
水産資源保護法	保護水面の区域	保護水面管理者(都道府県知事又は農林水産大臣)	埋立て・しゅんせつの工事等を行う許可(第18条第1項)。	港湾法等に基づく工事の許可権者等は、許可等をしようとする場合、当該工事が保護水面区域内でされるものであるときは、保護水面管理者に協議しなければならない(第18条第5項)。
公有水面埋立法	公有水面	都道府県知事	公有水面の埋立の免許(第2条)。	・地元市町村長の意見の聴取(第3条第1項)、利害関係者の意見書提出(同条第3項)の規定あり。 ・権利を有する者(漁業権者、公有水面占用許可を受けた者等)が存在する場合、①その者が同意したとき、②埋立によって生ずる利益の程度が損害の程度を著しく超過するとき、③法令により土地を収用又は使用することができる事業のため必要なときのいずれかでないといふと免許できない(第4条第3項及び第5条)。
鉱業法	排他的経済水域又は大陸棚	経済産業大臣	①特定開発者の選定による鉱業権の設定の許可(38条、40条3項、41条)、②施業案の認可(63条の2の1項・2項)、③鉱区の増減の申請(45条)、④鉱物の探査の許可(100条の2の1項)。	
海洋構築物等に係る安全水域の設定等に関する法律	排他的経済水域又は大陸棚	国土交通大臣	国土交通大臣によって設定(第3条)された安全水域(500メートル未満)への入域(第5条)。	・ただし以下の①～④はこの限りでない。 ①船舶の運転の自由を失った場合、②人命又は急迫した危険のある船舶の救助に従事する場合、③国又は都道府県の機関が海上の安全及び治安の確保のための業務を実施する場合、④当該安全水域に係る海洋構築物等の業務に従事する場合。

出典：森田倫子「我が国の海域利用調整の現状と英米における海洋空間計画の策定」
 国立国会図書館『海洋開発をめぐる諸相』56-57頁に加筆

(b) 管理者

管理者は、海洋空間計画に沿った海域利用が行われることを確保する責任と、普通海域において調整協議会を開く役割を負う。

この管理者について、海洋空間計画の作成者について検討したことと同様の理由から、沿岸においては都道府県とする。EEZにおいては国の管理とするところ、計画の作成を行う合議体が管理に係る実務を担うものではなく、海洋空間計画を所掌する主務省庁を1つ

定め、当該省庁が手続き等を行う（図 9-6 参照）。

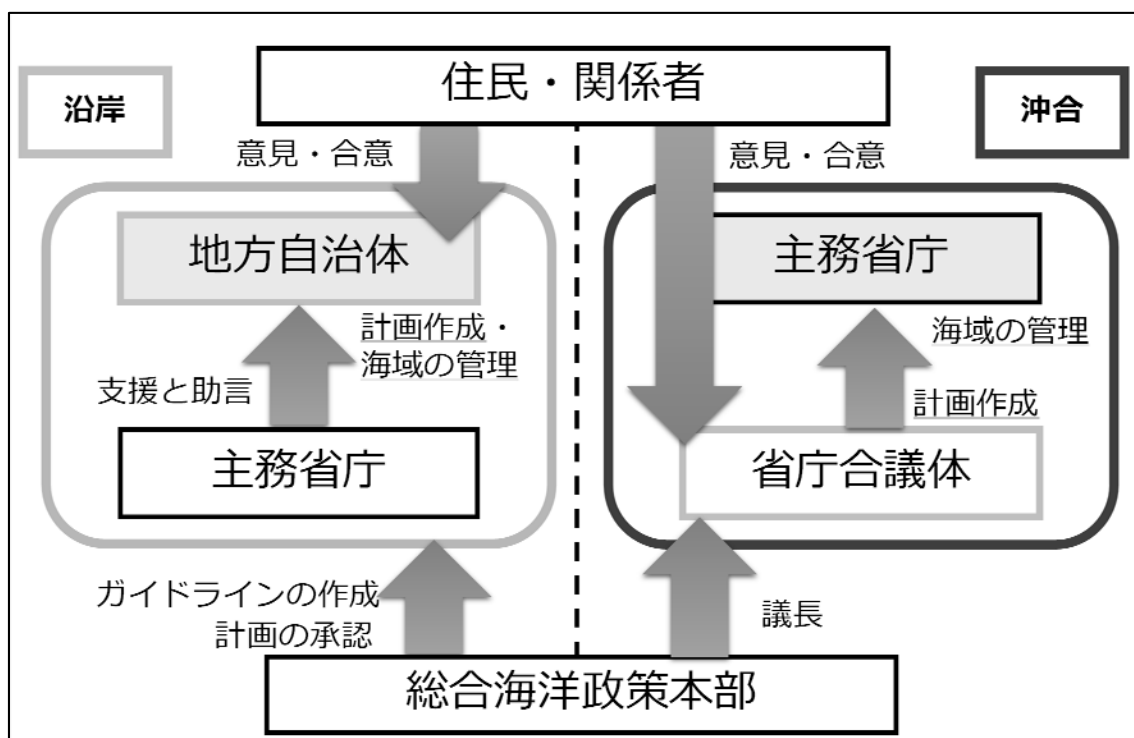


図 9-6 海洋空間計画作成に関わる主体

出典：筆者作成

(5) 更新

海洋の状況及び利用の形態は、時間を経て変化する。このため、海洋空間計画においても、計画の見直しを行うことが必要である。

海洋空間計画は、海洋基本計画に基づき行われる海洋政策を補助する役割を担う。そのため、海洋基本計画が決定されてから概ね 1 年後に海洋空間計画の更新を行う。

漁業権や鉱区等の法定化された権利については、既得権益化しないよう、定期的に再審査により設定することが望ましい。一方で、構築物等を設置して行う事業があり、そうでない場合でも生業に関わる事項であることから、事業の予測可能性といった観点に配慮し、各産業に見合った年限を定めたり、計画改定時に既存の利用者の意見を尊重したりすることが必要となる場合がある。

(6) 国による支援

実効性を担保するために、特に都道府県が計画及び管理を行うためにノウハウを提供し、また予算を確保する必要がある。総合海洋政策本部が海洋空間計画作成のためのガイドラインを策定し、海洋空間計画に関する主務省庁が都道府県に対して作成のための助言等を

行うことが考えられる。

(7) 管理を有効に行うための管理制度作り

海洋空間計画を基に、私人に規制を行う内容が含まれるため、海洋空間計画に関する法律の制定が必要となる。例えば「海洋空間計画及び海域管理に関する法」という名称にし、具体的には、海域管理者の設定と、海洋空間計画作成の義務付け、作成した計画に基づく規制の法的根拠付けを行う。また、作成者として指定された国及び都道府県に海洋空間計画の作成を義務付ける。

海洋空間計画及び海域管理に関する法を制定するだけでなく、海洋空間計画に基づいて行政による許認可等の基準に制限を加えることができるように個別法を改正することが必要である。そのため、海洋空間計画及び海域管理に関する法は都市計画法のような法律を参考に、他の法令に影響を与える上位的な存在となる法とすることが考えられる。

2-4 意義の検証

ここまで言及したように、海洋空間計画は、強い規制を伴うものである。日本において海洋は国民に身近な存在である。陸地と異なり所有権が設定されないため、比較的自由に利用できるものである。海洋空間計画は全ての海域を規制するものではなく、これまでの海洋のあり方に近い一般的な海域が残る。一方で、本研究においては全海域に対して許認可制度の導入を含む管理体制の構築を想定している。特に既存の利用者にとっては、手続きが煩雑になったり、これまでの利用ができなくなったりすることが考えられる。こうした課題を抱えている上で、なお海洋空間計画を実施する根拠について検討する。

(1) 利用が輻輳することの調整

海洋の利用が輻輳化する今日において、利用の調整を行うことにより。計画の策定を通して利害関係者間の合意形成を行うことができる。

海洋基本計画第1部2(5)「海域の総合的管理と計画策定」に、「我が国の沿岸域は、経済社会活動の拠点として利用が輻輳していることに加え、環境保全等においても様々な課題を抱えているため、沿岸域の再活性化、海洋環境の保全・再生、自然災害への対策、地域住民の利便性向上等を図る観点から、陸域と海域を一体的かつ総合的に管理する取組を推進する。また、EEZや大陸棚は、今後、その開発・利用を進めていくことによる海洋産業の振興と創出等が期待されるため、利用調整を含めた海域の適切な管理を図るための取組を推進する。」とある。すなわち、沿岸域は利用が輻輳しており、沖合も今後の利活用が期待されるということを前提に、管理のあり方を構築することを推進している。

表9-2は海洋基本計画における各施策の中から、直接的に海面利用に係る事項を抜粋したものである。海洋基本計画は5年ごとに決定されるものであり、更に先を見越した目標が含まれているところ、2013年から5年間という、比較的短い期間を対象とした重点施策で

ある。この短い期間であっても、表 9-2 に示すように、海洋基本計画の目指す日本の海洋の姿は、複雑に利用が重なり得るものである。しかし、実際にはある海域の排他的利用は一方が行うことになり、重なり得ない。そのため、新規参入が困難であったり、利用者の決定に先願制といった要素が働きやすくなったりして、利活用促進の阻害要因となることが考えられる。政府の描く「新たな海洋立国」を達成するためには、予め利用調整のシステムを整備し、新規参入が可能な状況を作る必要がある。

表 9-2 海洋基本計画の各施策による海面利用

頁	項目	内容	
14		調査	海洋エネルギー・鉱物資源の賦存量・賦存状況 把握のため、関係省庁連携の下、民間企業の協力を得つつ、海洋資源調査を加速する。
		探査・試錐	日本周辺海域の探査実績の少ない海域において、石油・天然ガスの賦存状況を把握するため、三次元物理探査船「資源」を活用した基礎物理探査(6,000km ² /年)及び賦存可能性の高い海域での基礎試錐を機動的に実施する。
15		調査	平成25年度以降3年間程度で、必要となる広域的な分布調査(メタンハイドレート)等に取り組む。
		実海域実験	(海底熱水鉱床)平成30年代後半以降に民間企業が参画する商業化を目指したプロジェクトが開始されるよう、既知鉱床の資源量評価、新鉱床の発見と概略資源量の把握、実海域実験を含めた採鉱・揚鉱に係る機器の技術開発、環境影響評価手法の開発等を推進する。
		調査	平成25年度以降3年間程度で、海底に賦存するとされるレアアースの概略資源量・賦存状況調査を行う。
		実証研究	実証試験のための海域である実証フィールドの整備に取り組む。
16	海洋資源の開発及び利用の推進	実用化	海洋再生可能エネルギーの実用化・事業化の促進
		情報収集	海洋再生可能エネルギーの利用促進のため、必要となる各種海洋情報を充実する。これらの情報を容易に閲覧できるよう海洋台帳の充実・機能強化に取り組む。
17		技術開発	平成26年度を目途に我が国の海象・気象条件に適した洋上風況観測システム及び着床式洋上風力発電システムの技術を確立する。
		技術開発	平成27年度までに、我が国の気象・海象の特徴を踏まえた浮体式洋上風力発電技術等を確立する。
		実証研究	世界最大級の浮体式洋上風力発電所(ウィンドファーム)の実現を見据え、福島県沖において浮体式洋上風力発電に関する実証研究を進める。
		実用化	洋上風力発電施設の普及拡大を進めるため、洋上大型風車作業船の実用化に向けた検討を行う。
18		実証研究	海洋エネルギーを活用した発電技術として、実機を開発するとともに、実証研究等、多角的に技術研究開発を実施する。
		安全確保	海洋エネルギーの導入を進めるため、浮体式や海中浮遊式を含む発電施設の安全性を担保する方策の検討を進める。
19	海洋環境の保全等	海洋保護	生態学的・生物学的に重要な海域を平成25年度までに抽出し、海洋保護区の設定や管理の充実、海洋保護区のネットワーク化を推進する。
20		海洋保護	海洋保護区を、持続可能な利用を目的した手法の一つとして、平成32年までに沿岸域及び海域の10%を適切に保全・管理することを目標に、関係府省連携の下、その管理の充実を図る。海洋保護区の設定を適切に推進する。
23	排他的経済水域等の開発等の推進	産業振興	広大な排他的経済水域等の有効な利用や、海洋産業の振興と創出を図るため、海域の特性に応じて、水産資源の持続的利用の確保、海洋エネルギー・鉱物資源の開発の推進、海洋再生可能エネルギーの利用促進等に取り組む。
		調査	排他的経済水域等の開発、利用、管理等の円滑な推進に必要な基盤情報を整備するため、海洋調査を推進する。
28	海洋の安全の確保	調査	津波の発生予測や被害予測を行うため、地震及び津波に関する調査・観測体制の強化や、観測網の整備を行う。

29	調査	国際的な海洋観測計画に参加し、海洋調査船による高精度かつ高密度な観測を実施するとともに、中層フロート等の自動観測システムの活用や水中グライダー等の最新技術の導入を進め、海水温、塩分、温室効果ガス濃度等の観測を着実に実施する。	
		調査	海洋資源の開発、海洋権益の保全及び海洋の総合的管理に必要な基盤情報を整備するため、海底地形、海洋地質、地殻構造、領海基線、海潮流等の調査を引き続き実施する。
		調査	我が国周辺海域における海洋環境保全対策を効率的かつ効果的に実施するため、海域における放射性物質のモニタリングを実施する。
		調査	東日本大震災に伴い発生した津波による廃棄物の海上流出や油汚染及び東京電力福島第一原子力発電所からの放射性物質の漏出等による海洋環境への影響を把握するため、引き続き有害物質及び放射性物質に関するモニタリングを実施する。
		調査	閉鎖性海域の海洋環境モニタリングとして、東京湾、伊勢湾及び瀬戸内海における水質調査を実施し、陸域から流入する化学的酸素要求量（COD）、窒素及びリンの負荷量を把握する。また、海洋環境整備船による水質調査や海洋短波レーダーによる流況観測等を実施する。
		調査	プレート境界域における海溝型巨大地震の発生メカニズム解明や地震・津波の発生予測に資する基礎情報を収集・整備するため、海底地殻変動観測、GPSを利用した地殻変動観測、海底変動地形調査、音波探査、津波地震性堆積物調査、地震断層の掘削調査等を実施する。
		調査	東北地方太平洋沖地震の震源域周辺で発生する津波の早期検知等による津波防災の観点から、東北地方の太平洋側の沖合に設置したブイ式海底津波計による津波観測を実施する。
30	海洋調査の推進	調査	地方公共団体による津波ハザードマップ作成に活用するため、海底地形データを収集・整備するとともに、津波防災情報図の整備を推進する。
		調査	火山噴火予知に資する基礎情報を収集・整備するため、南方諸島及び南西諸島の海域火山を中心に航空機や衛星画像の活用等による定期的な監視、海洋調査船による海底地形、地質構造、海上重力及び地磁気の調査を実施する。
31	調査	海洋と大気との相互作用、海洋の循環やそれに伴う熱輸送・炭素循環、海洋が吸収する二酸化炭素の増加に伴う海洋の酸性化や、それによる海洋生態系への影響などを解明するための観測、調査研究等を強化する。	
		調査	地球温暖化と長期的な気候変化の不確実性の定量化を進めるとともに、気候変動に係るリスク評価の基盤となる情報を収集・整備する。また各地域のニーズに応じた観測、調査研究等を充実させる。
		調査	北極域、黒潮流域など、我が国の気候への影響が大きいと考えられる地域や、南大洋を含む南極域等における観測、調査研究等を推進する。
		整備	広域科学調査により、エネルギー・鉱物資源の鉱床候補地推定の基礎となるデータ等を収集するため、海底を広域調査する研究船、有人潜水調査船や無人探査機等のプラットフォーム及び最先端センサー技術を用いた広域探査システムの開発・整備を行うとともに、鉱床形成モデルの構築による新しい探査手法の研究開発を推進するなど、海洋資源の調査研究能力を強化する。
32	実証研究	我が国の領海、排他的経済水域等を対象に、地質学、地球物理学的な調査研究を実施し、基礎となる海洋地質情報の整備、海洋エネルギー・鉱物資源の成因や生成条件、各種含有元素の起源等の解明を通じて、資源のポテンシャルを明らかにするよう取り組む。洋上風力発電の実用化と導入拡大のため、技術開発及び実証を推進する。	
		産業創出	増養殖に関する新たな生産技術等の研究開発、海洋生物を新たな有用資源として活用するための研究開発を推進し、新たな産業の創出に寄与する。
		調査・産業創出	東日本大震災により激変した海洋生態系の回復状況を把握するため、大学や研究機関等によるネットワークを形成し、東北太平洋沖における海洋生態系の調査研究を行う。また、同海域の海の資源を利用して新産業を創出することを目指した技術開発を行い、被災地域の復興に寄与する。さらに、放射性物質のモニタリングや海洋生物への取り込み等を把握するため、放射性物質の海中への拡散に関する調査を長期的・継続的に行う。
海洋科学技術に関する研究開発の推進等	実証研究	洋上風力発電の実用化と導入拡大のため、技術開発及び実証を推進する。また、専用船等のインフラや、基盤情報など、洋上風力発電の普及のための基盤整備を推進する。	
	実証研究	「東日本大震災からの復興の基本方針」に基づき、東北沿岸において波力発電システム及び潮流発電システムの実証実験を行い、特に東北沿岸の自然条件下で成立する高効率・高信頼性・低コストの革新的発電システムの確立の基盤となる研究開発を推進する。また、沖縄においては、その地理的特徴をいかした海洋エネルギーの発電技術の開発に取り組む。	
33	観測	海域の地震・津波を、稠密な観測点により、精度高く早期に観測し、警報の高度化や発生メカニズムの解明を行うため、地震・津波のリアルタイム観測が可能な海底観測網を、日本海溝沿い及び南海トラフ沿いに重点的に整備する。また、日本海側も含め、日本列島周辺海域における地震及び津波の発生予測や被害予測に関する調査研究を行い、それらに基づく防災・減災対策の研究を行う。	
		調査	地球表層から地球中心核に至る固体地球の諸現象について、その動的挙動に関する基礎的な研究を行う。
34	技術開発	地震や津波等の早期検知に向けた稠密観測・監視・情報伝達技術、海底ケーブルを利用した長期観測プラットフォーム技術など、プレート境界域における地震等の地殻変動の把握や、海中及び海底における深海底環境変動の継続的な観測等に必要基盤技術の開発及び応用を推進する。	
		技術開発	巨大地震発生メカニズムの解明、海底地下生命圏の探査や機能の解明、将来的なマントル掘削の実施に向け、超深部海底地層掘削のための基盤技術の着実な開発を推進する。
	観測	国際的な海洋観測計画及び海洋情報交換の枠組みに参画し、長期的・継続的に海洋の観測、調査研究等を実施するとともに、観測データの交換及び共有に取り組む。	
	観測	本要素の時系列データをリアルタイムに発信する定点観測ステーションや、海洋調査船、観測ブイ等による現場観測、衛星観測等を組み合わせた統合的な観測システムの開発を推進する。	

38	海洋産業の振興及び国際競争力の強化	整備	洋上の生産設備に人や物資を効率的に輸送するために必要となる洋上ロジスティックハブの実現に向け、検討等を実施する。
		産業化	世界に先駆け、海洋鉱物資源開発を産業化する。
		産業化	メタンハイドレートの開発については、海洋産出試験の結果等を踏まえ、平成 30 年度を目途に、商業化の実現に向けた技術の整備を行う。
		産業化	海底熱水鉱床についての実海域実験も含めた継続的な技術開発を実施するとともに、取組の進捗状況を踏まえて、新たな技術的課題の解決について有力な技術を有する民間企業を幅広く加えるなど、産業化の実現に向けた検討を推進する。
		実用化	洋上風力発電の実用化・導入拡大や海洋エネルギー発電の要素技術の確立や実証を通じた実用化を推進する。
		産業振興	海洋調査に民間企業が幅広く参画できる体制や海外展開に向けた検討を実施するなど、海洋調査産業の振興を図る。

出典：海洋基本計画第 2 部

「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」を基に筆者作成

また、海洋基本計画達成という目標だけではなく、実際に海洋の利用をしたいという要望がある。鉱物資源の開発や海洋科学調査においては、漁業者等との調整に多大な労力を要している⁵²⁰。現在のところ、内水における設置が殆どである洋上風力発電においても、調整に掛かるコストが高過ぎるため民間だけでは事業化することが困難であるという意見や、スケールメリットによるコストの削減を目指すために沖合へ出ていきたいという希望が聞かれる⁵²¹。

また、海洋深層水の取得や二酸化炭素の貯留（CCS）といった新たな利用法が考えられている。

(2) 海域管理者の明確化

現在、特定の海域以外は海域の管理者が明確でない⁵²²。海岸法といった公物管理法により部分的に海域管理者が決められているが、そうでない一般海域は法定外公共用物とされ、管理者が定まっていない⁵²³。この点を明確化することで、法定化されていない分野の排他的利用に対する許可が得られるようになる⁵²⁴。

⁵²⁰ 経済産業省は海洋エネルギー・鉱物資源開発計画において、石油・天然ガスの調査実施にあたり地元漁業関係者等の理解・協力を得るために、関係省庁等との協力体制を構築するとしている。経済産業省「海洋エネルギー・鉱物資源開発計画」（2013 年）38 頁、http://www.meti.go.jp/committee/sougouenergy/shigen_nenryo/pdf/report01_01_00.pdf（最終閲覧日：2015 年 1 月 29 日）。このような記述が漁業についてのみされていることから、鉱物資源開発において漁業者との調整が重要事項であることが伺える。海洋科学調査における漁業者との調整については、独立行政法人海洋研究開発機構海洋工学センター企画調整室海域調整グループ『海洋調査と漁業について』（2008 年）参照。

⁵²¹ 民間企業からの聞き取り調査に基づく。

⁵²² 海洋政策研究財団『平成 24 年度総合的海洋政策の策定と推進に関する調査研究我が国における海洋政策の調査研究報告書』（2013 年）7 頁。

⁵²³ 川端正一「海の利用に関する現行法制-都道府県条例・規則を中心に-」日本エネルギー法研究所『海の利用に関する法制とその課題』（日本エネルギー法研究所、2005 年）15 頁。

⁵²⁴ 來生・前掲注（101）8 頁。

海域の管理者が明確になることで、紛争が生じる可能性が考えられる。現在、海域管理に対する都道府県の姿勢は様々であるところ、住民の権利に関わるような場合においては諍いが生じ得る。

しかし、海洋の県境に関する規則が定まっていない現在において、全く県境が問題になっていないものではない。例えば、岩手県と青森県が同じ海域に漁業権を設定し、岩手県の漁業協同組合が青森県を相手に訴訟を起こした事例がある⁵²⁵。この件は、和解して双方の県の漁業者が利用を続ける結果となった。青森県と岩手県の境界は、現在に至るまで定まっていない。この事例は、県境が決まっていないことにより漁業権の設定が重複し、生じた争いであると言える。

今後、海洋の利用が増加し、県境付近の利用が相互に重複したり影響を及ぼしたりする可能性がある。既に県境の取決めがある県が存在するところ、一般的な基準等は定められていない。係争となり得る事項が少ない現在のうちに、予め境界を定めることに意義があると考えられる。

(3) 地域の活性化

住民にとって身近な沿岸について地域主体の取組みを行い、地方を活性化させることが期待できる。雇用の創出や観光産業といった地元住民の要望を、可能な範囲で反映させた産業を誘致する可能性がある。

(4) 利用の効率化

海域の特性や多様な価値に配慮した計画を作成することで、海洋の最適な利用に近づくことが期待される。

先取制により利用が行われた場合、局所的に利用法が決まっていき、必ずしも最適な利用分布とはならない。予め、海域の特性や人間の営みに応じた海域利用のあり方について合意を形成することで、長期的な視点に立って最適利用に近づくことができる。既に海域の利用は行われており、実際に調整の必要が生じる場合があることから、早い段階で取組みを始めることが望まれる。本報告書の各論で述べてきたように、漁業と鉱物資源開発や科学的調査といった利用の間で調整を行う必要がある。現在は公共事業を除いて、漁業協同組合や事業者、研究者といった私人間で調整を行うことが原則である⁵²⁶。今後、新たな利用が見込まれる中で、個別の交渉の積み重ねだけではなく、全体としてどのように利用を行うべきかという枠組みを形成することができる。

⁵²⁵ 岩手県からの聞き取り調査に基づく。

⁵²⁶ 金田禎之『新編漁業法のここが知りたい』（成山堂、改訂初版、2010年）104-105頁。

(5) 海洋政策の推進

海洋基本法、海洋基本計画等の基本方針に基づいて海洋空間計画を作成することで、重点政策推進のための枠組み作りを同時に行う効果が期待される。

(6) 行政が調整の基盤を提供すること

国は海洋について、陸地のような自由競争による調整システムの土台を提供していない。このシステムとは例えば、所有権と貨幣による私人間の調整システムがあり、市場や相場が形成されるといったものである。こうした事情により、海洋を利用したいという希望が生じる際、そもそも交渉の段階に入ることができないといった入り口での障壁が大きくなっている。従って、社会システムとして海洋利用を調整する妥当なシステムを構築することが国の役割として求められる。

こうしたシステム作りにおいて、海洋の自由が失われるという見方ができる。しかし一方で、先取特権的な利用形態を続けることは、行政が関与しないという意味において自由であるものの、自由意思に基づいて参入希望者が円滑な利用、市場原理に基づいた調整を行うことができるという意味の自由ではない。

2-5 検討事項

ここまで、制度の大枠を示してきた。詳細や議論になり得る部分について、以下に検討する。

(1) 「沿岸」の範囲

(a) 沖合との境界

従来、領海は3海里であり、また3海里であれば陸地からの一定程度目視による確認を行うことができることから、都道府県による管理は3海里とすることが考えられる。

一方で、独自に現在の12海里の領海を前提として管理している都道府県が存在する中で、12海里未満の範囲に限定することは、地方自治の原則を侵害することにならないか検討する必要がある。

また、陸域と沿岸域の接続という観点から、人間の陸上及び海上における活動範囲に鑑みて距離に関する妥当性を検討する必要がある。

(b) 内水の扱い

陸地との一体的な管理を行うことが、沿岸域管理の主要な目的の1つであるところ、内水を分離してしまうのでは制度の利点が失われる恐れがある。

一方で、内水には港湾等の管理者が設定されている区域があり、市町村による管理が行われている場合がある。また、陸域について住民等が実際に強く関与をしているのは市町村の単位である。本報告書においては、内水について扱わないが、内水の管理者を都道府

県として設定した場合であっても、市町村との協力体制の下に管理を行う必要がある。

従って、内水の管理は現行の制度に委ねつつ都道府県と市町村の連携を強化することが望ましいと考える。

(2) 地方自治体と海洋管理の権利・義務

地方自治体にとって、接している海域を管理することは権利であるとする考え方がある⁵²⁷。そのため、国が一方的に沿岸域全域について強い権限を及ぼすことは避けるべきであり、また前述の理由からも海洋空間計画の作成者及び管理者は都道府県とすることが適当である。一方で、海洋空間計画の作成に掛かる負担の大きさから、作成を義務付けることが適切であるかについて検討しなければならない。

国及び地方自治体に海洋空間計画の作成を義務付けることは、海洋の総合的管理を一体的に行うために必要である。義務付けを行わない場合、作成をする海域と作成をしない海域が生じることになる。海洋空間計画は、計画作成者が主体的に作成するものであるが、総合海洋政策本部長の承認を必要とする等、一定程度国による関与が行われ、国全体の海洋政策の方針や他の計画作成主体が作る計画との整合性が求められるものである。空間計画が作成されない都道府県が存在した場合、例えばとても脆弱で重要な海域が複数の都道府県にまたがって存在し、一方の都道府県においては指定海域として強い保護を行い、もう一方の海域では規制がない、弱いという状況が起こり得る。そのような場合、海洋空間計画を作成し、海域を俯瞰的に見て総合的に計画を立てるという海洋空間計画の意義が損なわれる結果となる懸念があり、避けることが望ましい。また、作成をしない海域については、全く行政が関与しない海域とすることも、普通海域として調整協議会の開催のみ義務付けることも考え得るが、いずれにしても海域の最適利用について行政によって検討され住民に示される機会がなくなると懸念される。

義務付けとしない場合、国及び都道府県は海洋空間計画を自主的に定めることができるという制度設計が考えられる。定めた場合は指定海域を設定して強い規制を敷くことができるため、政策実現手段という点においてインセンティブが働く。計画を作成することに対して住民等からの需要が高まれば自ずから計画を作成する動きが起こり、義務付けとして国から強制される場合より、必要性に応じて自然に導入が進む、都道府県にとって受け入れやすい制度となることが考えられる。

それぞれに利点が考え得るところ、海洋空間計画の作成にあたっては、海域管理の一体性や整合性を保ち、日本の領海・EEZ等を総合的に管理することが重要であると考え。そのため、全海域において計画が作成されることの利点がより大きいと考え、海洋空間計画の作成を義務付けるものとする。

⁵²⁷ 來生新「海洋の総合的管理の各論的展開に向けて」『日本海洋政策学会誌』第2号(2012年)7頁。

その際、試行期間を設け、最初の 5 年間の計画は義務とはせず国と作成可能な都道府県のみ作成し、制度運用の見直しやノウハウの蓄積を図った上で、全国的な制度とすることが考えられる。

なお、海洋空間計画に関して新しい法律を作りそこで義務付けを行う以外の方法で地方公共団体に海洋空間計画の作成を義務付け、あるいは求める場合、以下に挙げる 3 つの法令等に拠ることが考えられる。

① 海洋基本法第 9 条（地方公共団体の責務）

地方公共団体は、基本理念にのっとり、海洋に関し、国との適切な役割分担を踏まえて、その地方公共団体の区域の自然的社会的条件に応じた施策を策定し、及び実施する責務を有する。

海洋基本法は理念を示す法律であり、個別具体的な責務を課し、あるいは権限を付与することは困難であると考えられる。また、海洋基本法第 25 条では沿岸域の統合的管理に「国」が取り組むこととされていることから、地方公共団体に全てを委任するのではなく、国が協力・支援を行うことが求められる。

② 国有財産法第 9 条（事務の分掌及び地方公共団体の行う事務）

[第 1 項、第 2 項略]

3 国有財産に関する事務の一部は、政令で定めるところにより、都道府県又は市町村が行うこととすることができる。

4 前項の規定により都道府県又は市町村が行うこととされる事務は、地方自治法（昭和 22 年法律第 67 号）第 2 条第 9 項第 1 号に規定する第 1 号法定受託事務とする。

国有財産法による管理は、公物管理とは異なる。このことから、国有財産法による根拠付けは緊急避難的な場合に限って認められるべきという指摘がある⁵²⁸。また国有財産法を根拠とする場合、国有財産という意味において、射程が必然的に領海 12 海里以内に限定される。

⁵²⁸ 來生新「海洋の総合的管理の各論的展開に向けて」『日本海洋政策学会誌』第 2 号（2012 年）7 頁。

③ 21世紀の国土のグランドデザイン 第2部第1章第4節海洋・沿岸域の利用と保全
2. 沿岸域圏の総合的な計画と管理の推進⁵²⁹

沿岸域の安全の確保、多面的な利用、良好な環境の形成及び魅力ある自立的な地域の形成を図るため、沿岸域圏を自然の系として適切にとらえ、地方公共団体が主体となり、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。そのため、国は、計画策定指針を明らかにし、国の諸事業の活用、民間や非営利組織等の活力の誘導等により地方公共団体を支援する。なお、沿岸域圏が複数の地方公共団体の区域にまたがる場合には、関係地方公共団体が連携し、特に必要がある場合には、国を含めた広域的な連携により、計画の策定、推進を図る。なかでも、より良好な環境を形成するためには、広域的な視点から沿岸域をとらえ、長期的な目標を掲げ、段階的な計画により環境の復元、創造等を行うことが必要である。あわせて、多様な主体による個別の事業と計画との整合を図るとともに、管理者間の連携の取組を計画で位置付け、その総合的な推進を図る。

21世紀国土のグランドデザインは地方公共団体に沿岸域圏の管理計画を策定するよう求めている。しかし、法的拘束力がないため、作成する自治体と作成しない自治体が生じる。

上記のように、現行の法制度の中で対応することが考え得るものの、それぞれに議論される点が生じる。また、実効性の観点からも、海洋基本計画の作成が法定されているように、新たに海洋空間計画を法定することが望ましいと考える。

(3) 沖合の管理者

沖合について、国が一括して管理を行う。外国の海洋空間計画においては、EEZを分割した上で計画を立てるという手法が見られる⁵³⁰。しかし、日本では広域的な行政主体が国であること、また全体を通して計画を立てることが重要であることから、一括して計画を策定することを提案する。その上で、海域の性質を勘案する際には、特性に応じた広域的な区分に配慮をして計画を立てる。

⁵²⁹ 国土庁 web サイト「21世紀の国土のグランドデザインー地域の自立の促進と美しい国土の創造ー」（1999年）47頁、
http://www.kokudokeikaku.go.jp/document_archives/ayumi/26.pdf（最終閲覧日：2015年1月29日）。

⁵³⁰ 英国では、11か所の海洋計画区域を設け、区域ごとに海洋計画の策定を行う。原則的に、12海里の内外は異なる区分である。Marine Management Organization, *East Inshore and East Offshore marine plan areas Statement of Public Participation: Revised August 2013*,
https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/312377/east_final_spp_august2013.pdf

(4) 海洋空間計画の更新と各許認可等の存続期間の整合性

海洋空間計画の更新周期と、指定海域において定め得る各漁業権、鉱業権等の許認可の期間は必ずしも一致するものではない。そのため、ある指定海域が別の目的のための指定海域に変更された場合、旧計画に従って設定された鉱業権等がどのように消滅するのかという点について検討する必要がある。1つの考え方としては、許認可等の期間を5年以内等に限り、あるいは他の目的の指定海域に指定された段階で消滅するという条件付きの法設計とすることにより、指定海域の変更から許認可が消滅するまでの時間差を短縮することが挙げられる。しかし、そうすることにより、事業の予測可能性を低くし実際には使うことができない制度となる可能性がある。また、法令により定められた権利は、各権利の性質等に応じて適切であるという判断の下に制度設計がなされており、変更にあたっては慎重な議論が求められる。1つの案として各許認可等の存続期間自体を変更することはせず、既存の許認可等の取消を伴う必要がある指定海域の種別の変更が行われた場合には、通常の海域において許認可等を取消す場合と同様に行政が補償を行うことが考えられる。例えば漁業権について、漁業法第39条第1項（公益上の必要による漁業権の変更、取消し又は行使の停止）は「漁業調整、船舶の航行、てい泊、けい留、水底電線の敷設その他公益上必要があると認めるときは、都道府県知事は、漁業権を変更し、取り消し、又はその行使の停止を命ずることができる」とし、同条第6項は「都道府県は、第1項の規定による漁業権の変更若しくは取消し又はその行使の停止によつて生じた損失を当該漁業権者に対し補償しなければならない」としている。なお、同条第13項の規定から、前述の規定によって補償を行うにあたり、漁業権の取消し等によって利益を受ける者に補償金を負担させることができるため、必ずしも補償の負担を行政が負うとは限らない。このように、指定海域の種別が変更され、許認可等が消滅することを「公益上の必要」として扱い、既存の手続に従って権利の消滅等に対応することが考え得る。

2-6 利用状況の把握

(1) 把握することの意義

海洋空間計画を作り、またそれに基づいた海域管理を行うために、どのような利用が行われているかを把握することが必要となる。海域の方針を定めたり利用の調整を行ったりする際、現在どのような利用がされているのかということの把握が議論の前提として必要である。資料として用いる場合、統計的な利用状況が特に重要であるとともに、実際に調整を行う必要のある当事者を把握するためにリアルタイムの情報が必要である。また、利用を規制している海域等における海上法執行においては、リアルタイムの情報を得ることによって、適正な利用をしているかということの確認が容易になる。こうしたことから、リアルタイムに海域利用の状況を把握し、また統計的な利用状況の解析結果を保存することによって許認可等に基づいた利用がなされているのか突合可能にすることに意義があると考えられる。

(2) 考えられる手法

海面利用については、許認可等を与えた結果が1つの資料として有用である。そのため、現行の海面利用に関わる許認可を行っている省庁等から情報を得ることが必要である。本節 2-3 (4) に示したような、現在行われている様々な許認可権等の付与について、情報を集約することが考えられる。

他に、現在政府によって検討されている、海面利用や船舶の分布等について把握するためのシステムを利用することが考えられる。海洋基本計画 34 頁には、「関係府省等が連携・協力して、船舶自動識別装置 (AIS) 受信機を搭載した衛星による外洋海域を含む船舶航行状況を把握するための実証実験や、北極海航路における船舶の航行安全のための海氷速報図作成に係る実証実験等を行うなど、海洋の開発及び利用、海洋の安全の確保、海洋の総合的管理等における衛星情報の新たな利用の可能性と方策について、国内外の衛星インフラの整備状況を踏まえつつ、検討を行う」とある。AIS については、搭載義務のある船舶が限られているが、現在の制度を拡大し、システムを拡充することによって船舶の把握をすることがより容易になると考えられる。

2-7 現在の施策との整合性

(1) 海洋基本計画

海洋基本計画第 1 部 2.本計画において重点的に推進すべき取組の中に、(5) 海域の総合的管理と計画策定「我が国の沿岸域は、経済社会活動の拠点として利用が輻輳していることに加え、環境保全等においても様々な課題を抱えているため、沿岸域の再活性化、海洋環境の保全・再生、自然災害への対策、地域住民の利便性向上等を図る観点から、陸域と海域を一体的かつ総合的に管理する取組を推進する。また、EEZ や大陸棚は、今後、その開発・利用を進めていくことによる海洋産業の振興と創出等が期待されるため、利用調整を含めた海域の適切な管理を図るための取組を推進する」とある⁵³¹。

また、同計画第 1 部 3.本計画における施策の方向性 (2) には、「管理者不在の海面を含む海域利用に関し、法整備を含めた協調・調整の枠組みを検討するなどの環境整備を行う」とされている。

日本はこのように、今後の「新たな海洋立国」という目標に鑑み、利用が促進されることを想定して、海域の管理と計画策定を行うことを重視している。海域の管理については、法整備を行うことも視野に入れられている。

(2) 地方自治体による自主的な海域管理

既存の法律に基づいて定められる海面利用の調整に関する計画は、様々にある。計画者

⁵³¹ 「海洋基本計画」(2013 年 4 月閣議決定) 7 頁、
<http://www.kantei.go.jp/jp/singi/kaiyou/kihonkeikaku/130426kihonkeikaku.pdf>

として指定されているのは、都道府県知事や主務大臣である場合が多い⁵³²。

一方で、市町村等により自発的な計画を作成する動きがある。志摩市の沿岸域総合管理計画や、備前市の海洋牧場、竹富町の海洋保護区設定といった事例がある⁵³³。

しかし、海洋空間計画の策定を全ての市町村が行うことは困難である。市町村の規模は様々であり、人口の少ない市町村の負担が大きくなり過ぎる可能性がある。地理的な要因や離島の有無等により面する海洋の大きさが異なるため、市町村の規模と負担が比例関係にならない。また、海に面していない市町村と海に面した市町村との負担や利得の大小を政策としてどのように捉えるかという課題が生じる。都道府県において海域管理条例を作成し、海域を管理している場合がある（表 9-3）。

⁵³² 漁業法に基づく漁場計画、海岸法に基づく海岸保全区域指定等は都道府県知事が行う。自然環境保全法に基づく自然環境保全地域に関する保全計画は環境大臣であるように、主務大臣が行うものもある。森田・前掲注（110）58-59頁参照。法律に基づいて市町村長が行う計画は少ない。

⁵³³ 海洋政策研究財団 web サイト「沿岸域総合管理について～地域が主役の海を活かしたまちづくり～」2012年、
<http://www.town.shodoshima.lg.jp/oshirase/tyoutyou-semi/PDF/120410engansougoukan-ri.pdf>（最終閲覧日：2015年1月29日）参照。

表 9-3 海域管理条例

自治体	条例	範囲	規制される行為	施行日	目的・趣旨
香川県	香川県一般海域管理条例	漁港漁場整備法の規定により指定された漁港の区域及び港湾法に規定する区域を除く海域	一般海域の占用・土石の採取・土石の投入・掘削その他海底の形状の変更	2000年4月1日	一般海域の保全及び適正な利用を図ること
大阪府	大阪府一般海域管理条例	法第三条第二項第二号に規定する公共用財産で、漁港漁場整備法・港湾法・河川法で規定する区域を除く	施設又は工作物の設置・土石の採取・知事が公益上やむを得ないと認める行為で規則で定めるもの	2014年4月1日	国有財産法第九条第三項及び国有財産法施行令第六条第二項第一号カの規定により維持、保存及び運用を行う一般海域の占用等の許可等に関し必要な事項を定めること
熊本県	熊本県一般海域管理条例	国有財産法第3条第2項第2号に規定する公共用財産のうち、海域であつて、海岸法、港湾法、漁港漁場整備法その他の法令の規定により当該海域の管理について、特別の定めがなされているもの以外	工作物を設けて当該海域を使用する行為・土石等の採取・土地の掘削、盛土又は切土その他土地の形状を変更する行為	2000年4月1日	一般海域の保全及び適正な利用を図ること
広島県	広島県の海に関する条例	一般海域	海域の占用又は海域における土砂の採取（漁業に関する免許又は許可や公有水面埋立法の免許等は除く）	1991年4月1日	活用と保全との調和のとれた秩序ある海域の利用を図ること
愛媛県	愛媛県の海を管理する条例	「普通海域」とは、漁港漁場整備法規定の漁港の区域内の水域、港湾法規定の港湾区域内の水域、同法規定の開発保全航路の区域内の水域及び同法第56条第1項の規定により公告されている水域を除く県内の海域	海域の占用、砂・土石の採取、海底の形状を変更する行為（土石の投入や浚渫など）	1996年1月1日	愛媛県の海の適正な利用と環境の保全を図ること
山口県	一般海域の利用に関する条例	一般海域（港湾や漁港等に指定されていない海域）内	占用や工作物の設置等、海底の形質を変更する行為等	1998年6月1日	一般海域の機能を損なうおそれのある行為を規制することにより、一般海域の適正かつ公平な利用を確保すること

出典：各都道府県 web サイトを基に筆者作成

第3節 提言②省庁横断的なロードマップの作成

総合海洋政策本部が、海洋政策の重点項目について省庁横断的なロードマップを作成する。

3-1 提言の概要

総合海洋政策本部が、政策目標とそのための工程を、担当省庁別に作成する工程表とは別に、かつ連動を要請するものとして、時間軸を伴う形で示す。

3-2 意義

(1) 調整機能の強化

現在、各計画等においてロードマップが示されている。しかし、相互の計画の位置関係、接続等は明らかになっていない場合が多い。実際の施策は省庁ごとに行われ、総合海洋政策本部や省庁間で調整が行われることがあるとしても、一般の国民の目には分かりにくい。

位置付けを明示し、施策の連続性を確保することで、一貫した海洋政策を行うことが期待される。各施策の海洋政策における目的と役割が明確化されることで、各省間の施策を調整する機能の強化となる。

(2) 具体例

各論で述べてきたことと関係して、例えば鉱物資源開発においては、海底の調査を内閣府及び文部科学省が、探査及び開発を経済産業省が主導している。内閣府は SIP のプログラムの1つとして、経済産業省は海洋エネルギー・鉱物資源開発計画の中でそれぞれ産業化への道筋を描いている(図9-7、図9-8参照)。前提として、海底鉱物資源に関する調査、探査、開発、産業化という流れが存在すると考えられる。しかし、それぞれの計画同士の接点や接続について把握することは困難である。

そのため、海洋政策の各項目に応じて省庁横断的なロードマップを作成することは、国民にとって施策の意味を分かりやすくし、民間の事業者にとっての予測可能性を高めることにも寄与する。

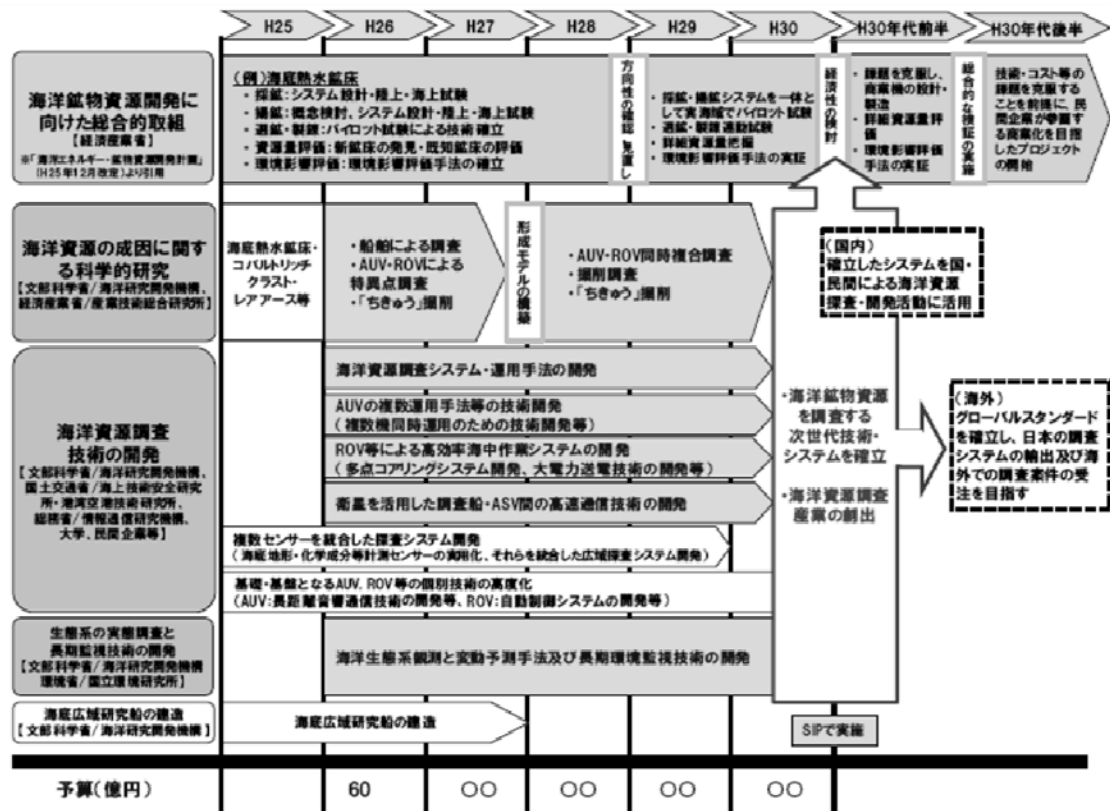


図 9-7 SIP の工程表

出典：内閣府「SIP（戦略的イノベーション創造プログラム）次世代海洋資源調査技術（海のジパング計画）研究開発計画」19 頁

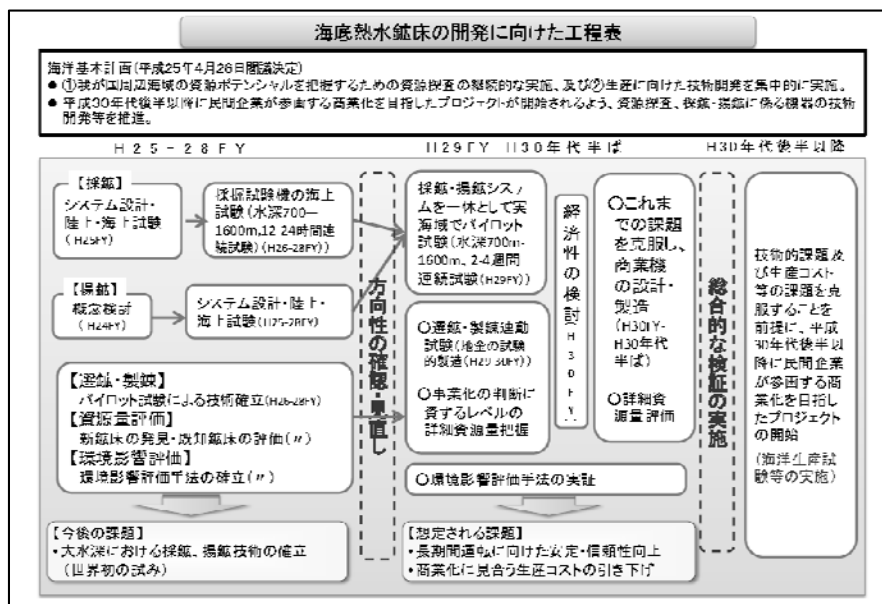


図 9-8 海底熱水鉱床の開発に向けた工程表

出典：経済産業省「海洋エネルギー・鉱物資源開発計画」（2013年12月24日）26頁

3-3 作成方法と作成者

総合海洋政策本部が作成し公表する。海洋基本計画の見直しと同時に作成し、新しい海洋基本計画における重要施策の達成に至る具体的な道筋を示す。その際、各省庁の施策との関係や、各省庁の役割として求めるもの、他省庁との施策の関連性について明示する。

3-4 現行制度との関係

参与会議が海洋基本計画に定められた各施策の実施状況のフォローアップを行うために、施策ごとの工程表を作っている（図 9-9）。工程と実施する省庁を明示するものであり、形式面としては類似のものとなる。しかし、総合海洋政策本部が事前に、施策の推進を目的として作成し提示するという点で内容が異なる。

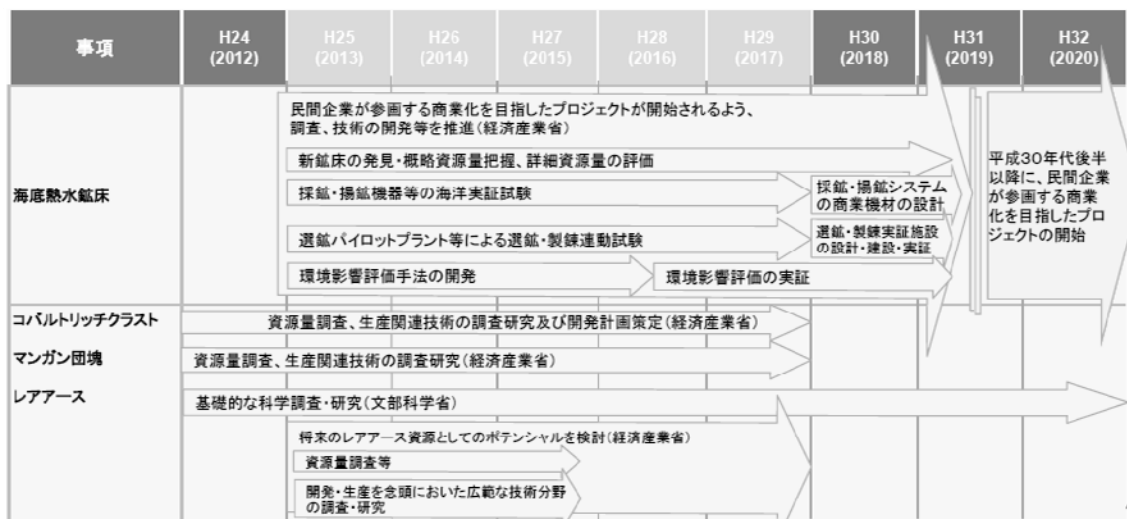


図 9-9 海洋エネルギー・鉱物資源の開発の推進に関する工程表（参与会議作成）

出典：総合海洋政策本部「海洋基本計画に基づく工程表」

（2014年9月30日総合海洋政策本部参与会議（第18回）資料2）4頁

おわりに

本研究においては、総合的管理を実施するための一連の管理体制として、海洋空間計画の作成及びそれに基づく海域管理を提言した。海洋を一体的な場として捉えることの必要性が指摘され海洋政策が推進される一方で、実際の政策は分野別に行わざるを得ない面がある。この間隙を埋めることが、今後の海洋政策にとって重要な課題であると考ええる。

また、総論は国内の制度設計であるところ、各論においては、国際的な側面についても扱っている。特に近隣国との間で、境界未画定海域等における活動をどのように行うか、違反をどのように取締ることができるか、安全保障をどのように維持するかといった今日注目を集めている課題も視野に入れて研究に取組んだ。総論においても、こうした国際関係や国際法に基づく海洋法秩序を前提条件の1つとしている。

テーマが「総合的管理」であるように、本研究では管理のあり方について提言を行っている。管理をすることにより海域の最適利用に近づくことができると考える一方で、現在の制度より規制が強くなったり、手続きが煩雑になったり、外国との摩擦を生んだりする懸念をどのように軽減しつつ運用することができるのかということが課題として残っている。

海を管理し活動を規制することは、正義であるのか。日本は、今より自由度が高かった時代の海を水産分野等において享受している。管理によって、より良い海のあり方を実現することが海洋政策の1つの役割である。象徴的な意味も含めて、過度な規制が行われないように留意する必要がある。

本研究にはこうした課題が残るところ、1つの提言として海洋の総合的管理に資することを願う。

謝辞

本研究を行うにあたり、官公庁をはじめ様々な立場から海と関わっている方々に聞き取り調査を行った。対象が海であるという性質上、現地調査を行うことが難しく、聞き取りに応じて下さった方の声は事実としても相場観としても大変貴重な研究材料となった。お忙しい中、私たちの研究のために実際の調査時間に留まらず多くの資源を割いてご対応下さったことに深く感謝している。

最後に、担当教員の西本健太郎先生と平木場弘人先生、柳淳先生には大変温かいご指導を頂いた。大部分を見守り、時に疑問を呈し、学生の成長を粘り強く待って下さった。先生方のご指導によって、1つのプロジェクトを完成させられたことに心から感謝の意を申し上げたい。

平成 27 年 1 月

参考文献一覧

書籍

- ・山内康英『交渉の本質－海洋レジームの転換と日本外交－』（東京大学出版会、1995年）
- ・小野征一郎『TAC制度下の漁業管理』（農林統計局、2005年）
- ・小野征一郎『水産経済学－政策的接近－』（成山堂書房、2007年）
- ・廣吉勝治、佐野雅昭『ポイントで学ぶ水産経済学』（北斗書房、2012年）
- ・金田禎之『新編 漁業法詳解（増補4訂版）』（成山堂書店、2013年）

論文

- ・坂元茂樹「新日韓漁業協定の意義－資源管理の国際協力をめざして－」『関西大学法学論集』49巻4号（1999年）1-29頁
- ・河鍊洙「新日韓漁業協定の現状と課題」『龍谷法学』35巻2号（2002年）273-307頁
- ・李昌偉「新漁業協定と韓国の海洋境界問題」『法學研究』75巻2号（2002年）249-300頁
- ・牛尾裕美「新日中漁業協定とその問題点」『東洋大学紀要海洋学部一般教養』28号（2002年）1-21頁
- ・片岡千賀之・西田明梨「日中韓漁業関係史Ⅰ」『長崎大学水産学部研究報告』87巻（2006年）15-27頁
- ・崔長根「日韓漁業協定と日本外交－領土問題と関連して－」『法學新報』107巻3号（2007年）311-331頁
- ・猪又秀夫「国際共同体と漁業資源管理－コモンズ論からの一考察－」『日本海洋政策学会誌』2号（2012年）81-99頁
- ・猪又秀夫「国際漁業管理の現状と問題点－国際レジームの観点から－」『国際漁業研究』11巻（2012年）25-56頁

ヒアリング先一覧

実施日	調査対象
2014年 5月 13日	国立大学法人東京大学大気海洋研究所 青山潤先生
2014年 6月 3日 2014年 11月 5日	内閣官房総合海洋政策本部事務局
2014年 7月 11日	大陸棚の限界に関する委員会委員 浦辺徹郎先生
2014年 7月 15日	一般財団法人シップ・アンド・オーシャン財団
2014年 11月 12日	独立行政法人海洋研究開発機構
2014年 11月 16日	水産庁資源管理部管理課
2014年 11月 17日	公益財団法人日本離島センター
2014年 11月 26日	海上保安庁海洋情報部海洋情報課
2014年 12月 3日	外務省国際法局海洋室
2014年 12月 8日	防衛大学校
2014年 12月 16日	海上自衛隊幹部学校

他に、電話等によるヒアリング、関連する学会やセミナー等への参加を行った。

提言一覧

<全体>

提言① 海洋空間計画の作成及び計画を通じた海域管理（199 頁）

海洋空間計画を作成し海域利用に対する行政の方針を示すとともに、海域管理者を設定し計画に基づく管理を行う。

提言② 省庁横断的なロードマップの作成（227 頁）

総合海洋政策本部が、海洋政策の重点項目について省庁横断的なロードマップを作成する。

<生物資源・漁業>

提言① 国内の漁業管理（68 頁）

現在の TAC 制度による多面的な機能の発揮。

提言② 国際的・地域的管理（71 頁）

地域的な漁業に関する非公式協議の開始。

提言③ EEZ における実効性のある法令執行（73 頁）

定着性種族の法整備。

<海底鉱物資源>

提言① 鉱業法（97 頁）

エネルギー及び鉱物資源の開発を環境影響評価法の対象事業とするよう環境影響評価法を改正すべきである。

提言② 深海底における開発（98 頁）

国際的な環境重視の趨勢を考慮し、国際海底機構が作成した環境ガイドラインを参考として、その内容を国内において是々非々で議論し、環境基準を作成すべきである。

提言③ 白樺ガス田開発問題（98 頁）

共同開発が望ましいので、条約締結交渉再開に向けて粘り強く交渉を継続すべきである。

提言④ 日韓大陸棚協定（99 頁）

日韓大陸棚協定締結当時とは状況が変化していることを考慮し、南部協定の期限到来時に協定を単純に延長するのではなく、境界画定に向けた交渉を行うべきである。

＜環境＞

提言① 生物多様性の保全上重要度の高い海域の抽出について（114 頁）

積極的な情報収集により海洋の情報の不足や偏りをなくし、より客観的かつ詳細な海域抽出を行う。

提言② 海洋保護区について（114 頁）

生物多様性を意識した漁業規制を行う。

提言③ 海洋保護区について（115 頁）

ゾーニングやネットワーク化の手法を用いて海域の確定を行う。

提言④ 海洋保護区について（116 頁）

科学的根拠に基づく合意形成を行う。

＜海洋科学調査＞

提言① 「科学的調査」に関する法整備（154 頁）

外国等の「科学的調査」に対して同意申請を義務付ける法律の制定を行う。

提言② 調査の実施に係る手続き等の整理（158 頁）

海洋科学調査を行う際に必要な手続き及び調整事項等を整理しデータベース化して公開する。

提言③ 海洋研究の包括的把握・一元的管理（159 頁）

海洋に関する研究計画をデータベース化するとともに、どの海域においてどのような調査が行われているのかを把握する。

提言④ 基礎的情報の収集・公開（160 頁）

海洋に関する科学的な基礎情報を過去の情報を含めてデータベース化し公開する。

提言⑤ 外国における調査への協力（161 頁）

調査技術が発達していない国の領海・EEZ 等の調査に協力する。

提言⑥ 調査情報の政府内における共有（162 頁）

各省庁が持っているモニタリングシステムや管理に必要な情報を共有する。

＜安全保障＞

提言① 領海等の警備に関する法律の制定（181 頁）

日本の海域警備をシームレスに対応していくため、海上警備行動の発令がされない平時における、海上自衛隊による海域警備が行えるよう法律を制定する。

提言② 領海の無害通航にかかる国内法令の整備（182 頁）

領海内において無害でない通航を行う外国船舶を取締るため、無害性について規定した国内法令を定める。

提言③ 海上警備行動中の武器使用におけるマニュアル策定（184 頁）

海上警備行動中の武器使用について、現在の武器使用要件を基にしたネガティブリストによるマニュアルを策定する。

＜離島＞

提言① 規制緩和（195 頁）

全国一律の基準に対し、離島は必要に応じて規制緩和を行う。

提言② 離島検索システム（195 頁）

離島の利活用の際に参考となる情報を、離島検索システムにより一元的に提供する。

提言③ 無人島管理のための法整備（197 頁）

無人島管理のための法律を制定する。

東北大学公共政策大学院

平成 26 年度公共政策ワークショップ I プロジェクト C

日本の領海・排他的経済水域の総合的管理

平成 27 年 1 月 30 日

メンバー：厨川珠美 佐伯貴生 塚本健太郎 中山達矢 平野玲 渡辺康宏

指導教員：西本健太郎准教授 平木場弘人教授 柳淳教授