

日本の新たな海洋立国と海洋基本法



寺島 紘士
(海洋政策研究財団常務理事)

- 1 はじめに
- 2 海洋基本法の概要
- 3 初の海洋基本計画に基づく海洋政策の進展
- 4 新海洋基本計画策定の際の論点
- 5 新海洋基本計画の内容と今後の課題
- 6 おわりに

1 はじめに

日本は、2007年4月に海洋基本法を制定し、海洋の問題に総合的かつ計画的に取り組む法制を整備した。

この海洋基本法は、沿岸国に広大な沿岸海域の資源等に対する権利等を認め、海洋環境の保全を義務づけた国連海洋法条約の発効(1994)や地球サミットにおける海洋の総合的管理と持続可能な開発に関する行動計画の採択(1992)などの1990年代における海洋をめぐる国際情勢の進展およびそれを受けて周辺海域で積極的に動き出した近隣諸国等への対応の必要性という国際的な要因と、わが国がその周辺に認められた広大な海域の開発、利用、保全等を推進して新たな海洋立国を図るという国内的な要請の双方に迫られて制定されたものである。

海洋基本法第1条は、「…、我が国が国際的協調の下に、海洋の平和的かつ積極的な開発及び利用と海洋環境の保全との調和を図る新たな海洋立国を実現することが重要であることにかんがみ、海洋に関し、基本理念を定め、国、地方公共団体、事業者及び国民の責務を明らかにし、海洋に関する基本的な計画の策定その他海洋に関する施策の基本となる事項を定めるとともに、総合海洋政策本部を設置することにより、海洋に関する施策を総合的かつ計画的に推進し、わが国経済社会の健全な発

展および国民生活の安定向上を図る…」ことを目的とする、と規定している。

この海洋基本法は、2007年7月から施行され、これに基づきわが国初の海洋基本計画が2008年3月に閣議決定された。これは、「海洋の諸問題は、相互に密接な関連を有し、全体として検討される必要がある」(国連海洋法条約前文)という認識に基づいてわが国が初めての策定した海洋政策である。

しかしながら、わが国初の海洋基本計画の策定は、海洋基本法が議員立法で制定されてから8か月後と、計画に盛り込むべき施策についての検討期間が短かったため、そこに述べられている施策は抽象的な記述が多く、海洋基本計画で具体的に提示することが期待されている、講ずべき施策の目標、目標達成年次、ロードマップなどが具体的に示されていない施策も散見された。このため、わが国の海洋政策は、基本法制定を推進した海洋関係者が期待したようには、はかばかしく進まなかった。

このような状況から、5年ごとに見直すとされている海洋基本計画の改定時期を迎えた2012年に入ると、新しい海洋基本計画に盛り込むべき施策に関する議論が関係者の間で盛り上がっていった。そして、活発な議論が行われ、その成果を活かして新しい海洋基本計画が2013年4月に策定され、4月26日に閣議決定された。

そこで本稿では、以下に、海洋基本法の概要、法制定後の海洋政策の進展状況などを概観したうえで、新しい海洋基本計画策定の際の論点および新海洋基本計画の内容、ならびに今後の課題などについて考察する。

2 海洋基本法の概要

海洋基本法は、次の4章で構成されている。

- 第1章 総則
- 第2章 海洋基本計画
- 第3章 基本的施策
- 第4章 総合海洋政策本部

「第1章総則」は、目的、基本理念、国・地方公共団体・事業者・国民の責務、法制上・財政上・金融上その他の必要な措置等を定めている。

第1条(目的)については、すでに前節で紹介した。

第2条から7条までは、海洋政策の基本理念を定めている。基本理念は、様々な海洋施策を整合させ、優先順位を付けて国の施策として総合的に取りまとめる際の指針・基準となるものである。国、地方公共団体等は、これらの基本理念にのっとり、海洋に関する施策を総合的かつ計画的に策定し、実施する責務を有する。基本法が掲げる基本理念は、「海洋の開発および利用と海洋環境の保全との調和」、「海洋の安全の確保」、「海洋に関する科学的知見の充実」、「海洋産業の健全な発展」、「海洋の総合的管理」及び「海洋に関する国際的協調」の6つである。いずれも20世紀後半から海洋ガバナンスに関して国際的に形成されてきた理念・考え方を踏まえたものであり、国際的に十分通用する基本理念である。海洋の開発、利用、保全等をきちんと行うためにはそれらを担う海洋産業の発展が不可欠であるという認識の下に、「海洋産業の健全な発展」が基本理念として採択されているが、これは国際的には比較的最近注目されるようになったものである。

第8条から第11条までは、国・地方公共団体・事業者・国民の責務を定めるとともに、第12条でこれら関係者の相互の連携および協力を定めている。これは海洋・沿岸域の管理が、さまざまな関係者の間で水平的、重層的に連携協力して行われる必要があることを踏まえたものである。さらに第14条では、政府は、海洋に関する施策の実施のために必要な法制上、財政上または金融上の措置等を講じなければならないと定め、その実施を担保している。

「第2章海洋基本計画」(第16条)は、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、海洋基本計画を定めなければならないと定めている。海洋基本計画は、閣議決定に付され、政府は、その実施に要する経費に関し必要な資金の確保のために必要な措置を講じるよう努めなければならないとしている。

この規定の果たす役割はきわめて重要である。海洋に関する施策は、各府省によって様々な分野にわたって実施されているが、海洋基本計画

の策定によって、わが国の海洋に関する施策は海洋基本法が定める基本理念の下に総合調整され、体系化される。それによりわが国の海洋の主要施策が明確になり、施策の優先順位が調整され、施策相互間の関係が明確化される。

たとえば、総合的海洋政策が欠如していたわが国では、今まで沿岸域や離島の問題は陸域と海域を必ずしも一体的に捉えて検討されてこなかったが、今後は海洋基本計画の下で海域・陸域を一体的に捉えて自然的社会的条件から見て必要な施策を総合的に講ずることができるようになった。また、永らく「本土との隔絶性がもたらす後進性」の解消という観点からの振興策の対象として扱われてきた離島は、わが国の領海および排他的経済水域等の保全、海上交通の安全の確保、海洋資源の開発および利用、海洋環境の保全等に担っているその重要な役割に焦点が当てられ、これらに対して海洋基本計画の中で総合的に施策を講ずることができるようになった。

第3章は、各府省の枠を超えて総合的に取り組む必要のある重要な12の施策分野を採り上げて基本的施策として規定している(第17条から第28条まで)。それらは、「海洋資源の開発および利用の推進」「海洋環境の保全等」「排他的経済水域等の開発等の推進」「海上輸送の確保」「海洋の安全の確保」「海洋調査の推進」「海洋科学技術に関する研究開発の推進等」「海洋産業の振興及び国際競争力の強化」「沿岸域の総合的管理」「離島の保全等」「国際的な連携の確保及び国際協力の推進」および「海洋に関する国民の理解の増進等」である。このように、海洋に関する様々な施策を12の基本的施策分野に分類整理して総合的かつ計画的に推進することにしたことは、海洋政策を総合的に推進する施策の枠組みを具体的に示したものとして、その意義は大きい。

第4章は、第29条以下に、海洋政策推進の司令塔である総合海洋政策本部について定めている。現在、ほとんどの府省が海洋に関する施策をそれぞれの所掌事務の中で実施しているが、これまでは全体的に検討する必要のある施策について互いに連携協力・調整して行う仕組みが不十分であった。そこで、内閣一丸となって強い指導力を発揮して海洋政策を総合的に推進するため、内閣に総理大臣を本部長、官房長官と海洋

政策担当大臣を副本部長とし、上記以外の全ての国務大臣を本部員とする総合海洋政策本部が置かれることになった。あわせて、内閣総理大臣の命を受けて、海洋に関する施策の集中的かつ総合的な推進に関し内閣総理大臣を助けることを職務とする海洋政策担当大臣が設けられた。

3 初の海洋基本計画に基づく海洋政策の進展

2008年3月に初の海洋基本計画が閣議決定されて海洋に対するわが国の総合的な取り組みがスタートした。この基本計画は、1.で述べたように計画に盛り込むべき施策についての検討期間が短かったため、必ずしも十分でない点もみられた。しかし、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。

2008年3月の海洋基本計画策定以降、同計画に基づいて各府省において海洋に関する施策が前向きに講じられるとともに、政府全体での取り組み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。後者の主なものをあげれば次のとおり。

- 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。
- 2009年6月、「海賊行為の処罰及び海賊行為への対処に関する法律（海賊対処法）」成立。
- 2009年12月、「海域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」策定。
- 2010年3月、「海洋情報クリアリングハウス」運用開始。
- 2010年5月、「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保全及び拠点施設の整備に関する法律（低潮線保全法）」成立、7月、同法に基づく「低潮線保全基本計画」策定。
- 2011年3月、「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」を総合海洋政策本部決定。

- 2011年5月、「我が国における海洋保護区の設定のあり方」を総合海洋政策本部了承。
- 2011年7月、鉱物の探査を許可制にする等の「鉱業法の一部を改正する等の法律」成立、2012年1月施行。
- 2012年4月、大陸棚限界委員会から日本が申請した7海域のうち6海域について勧告受領。
- 2012年5月、「海洋再生可能エネルギー利用促進に関する今後の取り組み方針」を総合海洋政策本部決定。

4 新海洋基本計画策定の際の論点

このような中で、海洋基本計画策定から4年が経過した2012年に入ると、おおむね5年ごとに見直しを行い必要な変更を加えると定める海洋基本法¹に従い、海洋基本計画の見直しが始まった。

わが国初の海洋基本計画には前述したような不十分な点があったのに加えて、計画策定後も、資源・経済・環境などをめぐる国際情勢の緊迫、わが国をとりまく周辺海域の情勢変化、さらには、2011年の東日本大震災や福島原発事故の発生など、海洋に関する施策を策定・強化して対応すべき新たな状況が発生していた。そこでこれらを踏まえて、必要な海洋施策を新しい海洋基本計画にきちんと具体的に書き込み、これらを着実に推進して「新たな海洋立国の実現」を目指そうという議論が各方面で高まった。

そのような新しい海洋基本計画の策定を見据えた関係者の動きを概観すれば、次の通り。

海洋に関する施策を実施する各省庁のうち、国土交通省は、早々に海洋政策懇談会を立ち上げ、同省所管範囲の海洋施策について報告書を取りまとめた(2012.3)。また、文部科学省科学技術・学術審議会海洋開発分科会では、次期海洋基本計画の策定を見据え、科学技術が貢献すべき課題とそれに関する施策について中間報告をまとめて発表した(2012.8)。このほか、この時期には海洋に関連する政府の計画等として、「生物多様性保全戦略」(環境省2011.3)、「第4期科学技術基本計画」(文部科学省

1 海洋基本法第16条第5項