

海洋政策大綱

—新たな海洋立国を目指して—

平成 18 年 12 月 7 日

1. 海洋問題にわが国がとるべき道

今、人類が、その生存と繁栄を大きく依存している海洋では、海域の囲い込みをめぐる国家間の競争・対立、海洋資源の乱獲や海洋環境汚染の深刻化等が進行している。他方で、今後さらに増加し続けると予測される世界人口が必要とする水、食料、資源・エネルギーの確保や物資の円滑な輸送、さらには良好な地球環境の維持には、地球表面の 7 割を占める海洋が果たす役割は極めて大きい。

このため、世界各国は、国連海洋法条約を締結して新たな海洋の法秩序を定め、海上輸送の重要性を踏まえて航行の自由を堅持する一方で、沿岸国に対して排他的経済水域および大陸棚を認め、資源、環境等に関する権利と責任を付与した。

さらに、リオ地球サミットは、開発過程に環境保護を不可欠な一部として組み込んだ「持続可能な開発」を掲げて、行動計画アジェンダ 21 を採択した。それは、管轄下にある沿岸域及び海洋環境の総合的管理と持続可能な開発を沿岸国の義務とし、各国に統合された政策及び意思決定手続きの制定を求めている。

今や、海洋は、国際的な合意の下に、各国による広大な沿岸海域の管理を前提にしつつ、人類の利益のため各国が協調して海洋全体の平和的管理に取り組む時代が来た。

わが国は、四方を海に囲まれ、海から様々な恩恵を受け、また海に守られ、海洋との深い係わり合いの中で社会、経済、文化等を築き、発展してきた。そして、国連海洋法条約の下で、食料、エネルギー、鉱物等の豊かな資源を持つ世界第 6 番目に広大な排他的経済水域及び大陸棚を新たに管理することとなった。この広大な海域は、わが国の経済発展と国民生活に必要な資源の確保、海域の円滑な利用、良好な海洋環境の保全、並びに国家の安全保障のために重要な役割を担う発展の基盤である。

また、近年の科学技術の進歩発達により、地球上の最後のフロンティアとして人類の進出を拒んできた海洋の科学的知見が集積しつつある。資源小国のわが国にとって、わが国を取り巻く海域の調査、資源・空間の開発・利用・保全および管理は長年の念願であり、不断の研究開発を通じて得られるわが国の優れた科学技術力を基盤として、その実現にとりくむべき時が来ている。

しかし、わが国は、国連海洋法条約・アジェンダ 21 体制への対応が遅れている。陸域の 12 倍の広大な海域を管理する海洋国になったにもかかわらず、海洋の総合的管理のための政策・体制の整備が進まず、依然として旧来の縦割り機能別で海洋問題に対処しており、総合的な海洋政策はもとより、その担当大臣・部局もない。

このため、隣接国と重複する海域の境界の画定や資源豊かなわが国海域の開発・利用、保全、管理の遅れを招いている。また、最近、わが国周辺海域で起こっている、海洋環境の悪化をはじめ、隣接国による石油・ガス田開発や広範な海洋調査、あるいは密輸・密入国、工作船の侵入、シーレーンの安全確保などの問題に適切な対応ができず、国益を損なうのみならず、国際的責務を果たせない事態となっている。

わが国は、これらの状況に対応して海洋問題への新たな取り組み体制を早急に構築する必要がある。そして新たな海洋立国のための海洋政策を国政の重要政策に掲げ、可能性豊かなフロンティアである海域の総合的管理と国際協調に取り組む必要がある。

そのためにわが国は、総合的な海洋政策を推進する要となる法制度として「海洋基本法」を一刻も早く制定すべきである。

2. 海洋基本法の制定を

(1) 海洋政策の基本理念

新たな海洋政策は、「海洋と人類の共生」という究極的理念の下に、人類の生存基盤である「海洋環境の保全」と「海洋の利用・安全の確保」を重視し、現在及び将来の世代の環境および開発・利用の必要性を公平に満たす海洋の「持続可能な開発・利用」に努める。そのためには、未知の部分が多い海洋の研究開発を通じた「科学的知見の充実」および海洋を開く「海洋産業の健全な発展」に努め、これに基づいて、相互に密接な関連を有している海洋の諸問題に政府および民間が一体となって総合的に対処する「海洋の総合的管理」に努めるものとする。

また、広大な海洋の物理的一体性および国際性にかんがみ、「国際的協調」を国是として海洋の国際秩序形成の先導を目指すものとする。

(2) 海洋基本法の制定

海洋基本法には、海洋政策の基本理念のほか、国・地方公共団体・事業者・国民の責務並びに海洋基本計画策定等の海洋の総合的管理に関する基本的施策を明記するとともに、海洋行政を総合的に推進するため行政組織の整備等について定める。

海洋基本計画は、海洋に関する政策を総合・体系化して、わが国の海洋に関する基本的政策を具体的に定めるものである。

行政組織の整備については、まず、海洋の総合的管理に係る政策を効果的、かつ強力に推進し得る所掌事務を有する総合海洋政策会議（仮称）が内閣に設置されるべきである。同会議の所掌事務は、基本的な政策の企画・立案、調整、予算等必要な資源配分の方針の調査審議、重要な研究開発及び政策の評価などで構成される。

また、専門性・継続性の高い海洋政策を総括し、各省の海洋関係施策を主導して海洋の

総合的管理を効果的に展開していくためには、これを常時継続的に総括し得る海洋政策担当大臣の任命が不可欠である。

(3) 海洋に関する主要施策

政府各部門が実施している海洋に関する縦割り機能別の施策は、海洋と人類の共生と国益の確保を目標に、基本理念を体して体系化され、海洋の総合的管理の施策として推進されるべきである。海洋政策は、海洋を「知る」「守る」「利用する」の三つの分野のバランスのとれたものであるべきであり、また、海洋政策を策定し推進するためには、単に海洋に関する国権の行使や行政サービスに注目するだけでなく、事業者、国民を含む多様な関係者が参加し、その連携協力の拡大を図ることが重要である。

海洋に関する主要な施策は次のとおりであり、その内容は付属資料に示した。これは、基本計画策定の基礎となるものである。

- ① わが国海域の管理の確立
- ② 排他的経済水域および大陸棚の開発・利用、保全および管理
- ③ 海洋環境の保護・保全及び再生の推進
- ④ 持続可能な海洋資源の開発・利用の推進
- ⑤ わが国の経済および生活を支える海上輸送の確保
- ⑥ わが国海域の安全保障と海上における安全の確保
- ⑦ 国土保全と防災対策の推進
- ⑧ 沿岸域のより良い利用と管理
- ⑨ 海洋産業の育成および振興
- ⑩ 海洋に関する科学技術の研究及び開発の推進
- ⑪ 海洋に対する国民の理解増進と海洋教育・研究の拡充
- ⑫ 海洋の国際秩序の先導と国際協力の推進

3. 新たな海洋立国へ

わが国は、世界規模で進行中の海洋の法秩序と政策の大きな転換に対応し、海洋の科学技術の発展を基盤として、海洋と人類の共生および国益の確保を目標とする海洋政策を策定・推進することにより、島国から海洋国家へと、新たな「海洋立国」を目指すべきである。

また、これにより、かつてないほど主権国家間の相互依存が強まっている国際社会において海洋秩序形成に先導的役割を發揮していくべきである。

〔付属資料〕

海洋の総合的管理のための主要施策の内容

(1) わが国海域の管理の確立

① わが国海域の画定、総合的な管理法制度の整備等

わが国海域の管理を確立するため、国連海洋法条約の定めにしたがって、領海、排他的経済水域及び大陸棚の境界、外縁の速やかな画定に努めるとともに、排他的経済水域及び大陸棚におけるわが国の主権的権利及び管轄権の行使、並びにその開発、利用及び管理に関する総合的な法制度を整備する。

また、隣接国との間における境界の画定について、わが国の主張に基づく合意の形成に鋭意取り組むとともに、あわせて管轄海域の拠点となる国境離島とその周辺海域の管理強化のための措置を講じる。

- a) 領海、排他的経済水域、大陸棚の境界及び外縁の画定
- b) 国連海洋法条約にのっとり排他的経済水域及び大陸棚の管理法制度の整備
- c) 隣接国との間の境界画定に向けた合意形成努力の推進
- d) 国境離島及びその周辺海域の管理強化

② 海洋管理のための調査の推進と海洋情報の整備

海洋の総合的管理に必要な海洋情報・データの円滑な収集、整備、保管、利用を確保するため、海洋の調査観測及び海洋情報の整備に係わる国家戦略を策定する等必要な施策を講じるとともに、これに関する国際的な連携を確保し、国際協力を推進する。

- a) 海洋の調査観測及び海洋情報の整備に係わる国家戦略の策定
- b) 海洋情報・データの管理機能の強化
- c) 統合された海洋調査・観測・監視システムの構築

(2) 排他的経済水域及び大陸棚の開発・利用、保全及び管理

条約により新たにわが国が資源、環境等について主権的権利や管轄権、及び管理責任を有することになった排他的経済水域の上部水域、海底及びその地下を含む海洋空間並びに大陸棚の開発・利用及び保全のために、これらの海洋空間の管理に関する総合的な国家計画を策定し、必要な管理体制を構築する。

- a) 排他的経済水域及び大陸棚の調査、開発・利用及び保全に関する計画の策定
- b) 亜寒帯から熱帯にいたる海域の特性に応じて区分した管理計画の策定

(3) 海洋環境の保護・保全及び再生の推進

海洋環境は、陸上起因・船舶起因汚染のほか、海洋投棄、漁業、海洋空間の開発・利用、海底資源探査・開発などの様々な活動の影響を受ける。海洋環境の保護、保全、再

生を、これらの活動の管理と一体的に検討して対応するとともに、油流出その他の重大被害をもたらす恐れのある海洋汚染については、未然防止、事故発生時の迅速な防除等の対策を積極的に講じる。

また、閉鎖性水域の慢性的な水質汚濁については、継続的な調査・観測・監視を通じて海洋環境の状況や変化を把握し、陸域からの汚濁負荷削減などの対策を推進するとともに、汚染原因を究明し、これに対する対策を研究し、関係者の協調・協力の下に適切な対策を講じる。

さらに、藻場、干潟、サンゴ礁等の浅海域や野生生物の生息地等の積極的な保全・再生を図るとともに、海洋における保護区の設定等、海洋生態系や生物多様性の保全のための施策を推進する。

漂流・漂着ゴミ対策など、内外の多様な関係者による協調・協力・協働が必要な取組を必要とするものについて総合的対策を検討する。

一方、地球温暖化への懸念が高まる中、海底下の地層に投棄できる廃棄物に二酸化炭素を加えることが国際的に合意されたのを受けて、海洋生態系への影響などを検討する。

- a) 油流出・その他の海洋汚染対策の推進
- b) 継続的な海洋環境モニタリングの実施
- c) 海洋環境影響評価・対応システムの構築
- d) 陸域からの汚濁負荷削減の推進
- e) 藻場、干潟、サンゴ礁等の浅海域や野生生物の生息地などの保護、保全、再生
- f) 海洋生態系の科学的・計画的な保全のための保護区の設定の推進
- g) 漂流・漂着ゴミ対策の推進
- h) 地球温暖化対策に関する研究開発の推進
- i) 海洋環境の保全に関する国際協力の推進

(4) 持続可能な海洋資源の開発・利用の推進

陸域の資源に恵まれないわが国にとって、海洋資源の開発利用は最重要課題の一つであり、海洋環境や海洋生態系の保護・保全に最大限の配慮をしながら、持続可能な海洋資源の開発・利用を推進する。そのため、海洋及び海洋資源に関する研究開発及び人材育成を積極的に推進する。

①水産資源

食生活の多くを水産物に依存しているわが国は、海洋が持続可能な食料生産の場であることの重要性を認識し、海洋環境及び海洋生態系の保全、並びに水産資源の適切な管理、保存及び持続可能な利用の確保に努める。また、開発途上地域等における水産資源の利用や海洋環境及び海洋生態系の保全に関する国際協力を推進する。

- a) 海洋環境及び海洋生態系の保全及び水産資源の適切な管理の推進
- b) 海洋の基礎生産力並びに水産物の自給及び供給基盤の向上に資する施策の推進

- c) 開発途上地域等における水産資源の管理に関する国際協力の推進

②海底鉱物資源

わが国の資源安定供給に資するため、広大な排他的水域・大陸棚に賦存が期待される石油・天然ガスの探鉱、開発並びに将来の鉱物資源として有望なメタンハイドレートや深海底鉱物資源（海底熱水鉱床、コバルトリッチクラスト等）の探鉱活動を推進するとともに、その生産等のための技術開発を積極的に推進する。

- a) 排他的経済水域・大陸棚における石油・天然ガス資源の探鉱、開発の促進
- b) メタンハイドレートの探鉱活動及び生産等のための技術開発の推進
- c) 深海底鉱物資源の探鉱活動及び生産等のための技術開発の推進

③海水資源

近い将来世界的な水資源危機が起こり得ることを踏まえて、海水淡水化、海洋深層水の利用など豊富な海水資源の実用化について検討を進める。加えて、将来に備え、海水に含有する金属資源等の抽出技術の研究開発を一層促進する。

- a) 水資源の安定供給に寄与する海水淡水化技術の一層の推進
- b) 海洋深層水の利用の推進
- c) ウラン・リチウム等海水溶存物質の抽出技術の研究開発の推進

④再生可能エネルギー

将来の有望な再生可能エネルギーとして期待されている洋上風力発電の導入を促進するとともに、海洋温度差や波力・潮流等の海洋エネルギー利用に関する研究開発を推進する。

- a) 洋上風力発電の導入の促進
- b) 海洋温度差や波力、潮流等の海洋エネルギー利用に関する研究開発の推進

⑤海洋微生物・遺伝子資源

海洋微生物資源や遺伝子資源が、医薬品等の開発、遺伝子治療などへの貢献が期待される有用な資源であることを踏まえて、その研究開発を一層推進する。また、海洋微生物及び遺伝子資源の管理に関する国際協調において先導的役割を果たすよう努めるとともに、諸外国との間の国際協力を推進する。

- a) 海洋微生物・遺伝子資源に関する研究開発と産業利用の推進
- b) 海洋微生物・遺伝子資源の研究、探査、開発、保存、管理に関する国際協力の推進

(5) わが国の経済及び生活を支える海上輸送の確保

海に囲まれたわが国は、経済の発展及び生活の安定に必要な資源・エネルギー、食料、工業製品、生活用品の輸出入のほとんどを海上輸送に依存しており、国内輸送においてもその4割を海上輸送が支えている。このため、公海における航行の自由や領海の無害通航の確保、シームレスな国際物流の形成、海上交通網の拠点の整備、航行支援システムの構築など、効率的で安定した海上交通の構築とその安全確保、わが国の生命線であるマラッカ海峡など海上輸送路の安全の確保などに努める。また、国際競争の中で活動するわが国海事産業の競争条件の整備、技術力の継承と向上、船員等の海事技術者・専門家の育成・確保などその基盤強化を図り、平時・非常時の別なくわが国の経済と国民生活を支える安定した海上輸送の確保に努める。

- a) シームレスな国際物流の形成と海事産業の振興
- b) 海上交通網の拠点の整備
- c) 海上交通の安全確保
- d) 海上輸送にかかわる安全保障の推進
- e) 船員等の海上技術者・専門家の育成・確保
- f) 税制等の国際競争条件の均衡化

(6) わが国海域の安全保障と海上における安全の確保

わが国周辺の管轄海域の安全保障を確立するとともに、近年活発化してきた海を舞台とした違法な活動に対応してわが国の長い海岸と点在する島嶼及び広大な管轄海域における安全と法令の執行を確保するため、海上保安体制を強化するとともに、安全管理の強化と各国の関連機関間の国際協調の推進に取り組む。

- a) 拡大した管轄海域の安全保障の確立
- b) 海上保安体制の強化
- c) 各国の法執行機関等海洋関係機関の国際協調の推進

(7) 国土保全と防災対策の推進

近年、津波や高潮など海洋を起源とする自然災害の規模と被災の様相が変化しており、また、防災対策として設置されている各種構造物の老朽化が進んでいる。

これらに対応して、海岸侵食や津波、高潮等に対する沿岸域の安全性の低下を防止・軽減するために引き続き防災・減災対策に取り組むとともに、沿岸域における土地利用施策等も含めた国土保全のための総合的な施策を講じる。

- a) 海洋起源の自然災害対策の推進
- b) 海洋起源の自然災害に関する環境観測、監視体制の整備
- c) 防災と減災に配慮した土地利用施策の検討
- d) 国土保全のための海岸管理に関する枠組等の見直し

(8) 沿岸域のより良い利用と管理

① 沿岸域の総合的管理

わが国の国民生活と経済を支えてきた沿岸域では、近年、陸域起因汚染による閉鎖性水域の水質汚濁の恒常化、藻場・干潟・サンゴ礁等海洋生態系を支える浅海域の埋立等による生物生産性の低下、乱獲や環境変化による水産資源の減少、漂流・漂着ゴミによる海岸環境・景観の悪化、海面利用の輻輳や競合等による対立など様々な問題が生じている。

これらに対応して、より良い利用と保全のために、沿岸域を海陸一体の自然の系としてくくり、国、地方公共団体、事業者、住民など多様な主体の参画と連携、協働により、総合的な沿岸域管理を推進する。

- a) 多様な主体の参画と連携、協働による沿岸域圏管理システムの構築
- b) 沿岸域圏総合管理計画の策定のための支援制度の導入
- c) 閉鎖性水域の健全性の評価と総合的な対策の実施
- d) 流域圏管理との連携強化
- e) 海域利用における競合問題の合理的な解決システムの構築

② 親水空間の創造と海洋性レクリエーションの振興

わが国では、その長い海岸線に沿って人口と経済活動が集積し、海洋と密接に関連した地域社会、生活、文化、伝統等が形成されてきたが、経済の高度成長期を通じて臨海部の開発、人口の大都市集中、漁村の衰退、海洋環境や景観の悪化等が進行し、海と地域社会、国民生活が海から疎遠になり海洋に対する関心が薄れている。

沿岸域の豊かな自然環境と、そこに根ざした地域社会、生活、文化、伝統等、海洋がもたらす多面的機能及び魅力が、21世紀においても十分に継承・発揮されるよう適切な施策を講じる。

その一環として、国民が海とふれあう受け皿となる親水空間を沿岸域に創造するためのソフト、ハード両面にわたる施策を積極的に推進し、あわせて地域活性化に寄与するとともに、多様化する国民の余暇ニーズに対応する海のレジャーやレクリエーション等の振興や、国民が海の魅力を楽しむ機会の増進を図る。

- a) 海洋、沿岸域の自然環境及び景観の維持及び保全
- b) 漁村の多面的機能の維持向上
- c) 国民が海とふれあう親水空間の創造
- d) エコツーリズムの振興
- e) 海のレジャーやレクリエーション等の振興
- f) 船旅の活性化

(9) 海洋産業の育成及び振興

海洋の開発・利用を担う海洋関係の各種産業の発展は、わが国経済社会の発展を支え、雇用の拡大に寄与することを踏まえて、海洋産業の国際競争力の強化を図るとともに、先端的海洋産業の育成に努める。

また、国家プロジェクトによる海洋に関する研究開発を推進するとともに、その成果の海洋産業への移転を促進する。さらに、海洋産業に必要な人材の育成を大学や研究機関等において促進する。

- a) 排他的経済水域及び大陸棚の総合的な調査・開発・利用・保全のための国家的計画の推進
- b) 海洋産業の国際競争力の強化
- c) 先端的な海洋科学研究・技術開発の推進による海洋産業の拡充、育成、振興
- d) 海洋産業の発展に結びつく研究開発助成制度の導入
- e) 海洋産業を支える広範な人材の育成
- f) 海洋における経済活動の活性化と新たな利用の推進

(10) 海洋に関する科学技術の研究及び開発の推進

総合的な海洋政策の立案・実行は、科学的知見に基づいて行なわれるべきである。そのためには、海洋科学調査や海洋環境、海洋資源等に関する科学技術及び研究開発の充実が不可欠である。また、これらを支える重要な基幹的技術の推進、調査船や練習船などの船舶や先端的な研究施設等の十分な整備・運用が必要であるほか、研究者、技術者等の人材の育成が重要である。

そこで、海洋の研究開発に関する国家計画を策定してその研究開発を計画的・総合的に推進する。また、大学や研究機関等における科学研究の充実を図る。

さらに、政府・大学・研究機関・企業・地域社会が連携して研究開発を進めるための助成制度を設ける

- a) 海洋の科学的知見の充実のための海洋科学研究の推進
- b) 海洋の基幹的技術開発の推進及び船舶や先端的な研究施設等の計画的整備・運用
- c) 海洋に関する科学研究及び技術開発の計画的総合的推進
- d) 海洋に関する科学研究及び技術開発に関する人材の育成
- e) 海洋に関する科学研究及び技術開発に関する助成制度の拡充
- f) 政府・大学・研究機関・企業・地域社会を結ぶ新たな海洋研究助成制度の導入

(11) 海洋に対する国民の理解増進と海洋教育・研究の推進

海洋の環境や生態系を重視した管理を進めていくためには、全ての国民がその重要性を理解して、自発的、積極的に管理に参加していくことが求められる。このため、特に、学校教育の中での海洋教育の推進を図るほか、社会教育、アウトリーチ活動の拡充を図

る。

また、海洋管理に関する総合的な知見を身につけた人材を育成するために、大学における海洋に関する学際的教育・研究の充実を図るとともに、その取組に関する国際貢献を推進する。

- a) 学校教育、社会教育における海洋教育の推進
- b) 海洋に関する自然体験活動、総合的学習の機会の拡充
- c) 海洋の管理、科学研究、教育等の現場からの社会に対するアウトリーチ活動の推進
- d) 海洋の総合的管理を担う人材育成のための学際的な海洋教育、研究の推進
- e) 海洋に関する学際的教育と人材育成における国際貢献の推進

(12) 国際秩序の先導と国際的協調及び国際協力の推進

海水で満たされた海洋の事象は相互に密接な関連を有しており、海洋空間の問題は、国内、国際と問題を峻別できない性格を持っていることにかんがみ、国連海洋法条約、アジェンダ 21 その他の海洋の管理に関する国際的枠組みに積極的に参画して国際的連携を強化し、その中で先導的役割を果たすよう心がけるとともに、二国間協力及び国際援助機関を通じた経済・技術協力を推進する。

- a) 海洋管理の国際的枠組みにおける国際秩序先導と国際的協調
- b) 二国間協力及び国際援助機関を通じた経済・技術協力の推進