

我が国における海洋の総合的管理の進展と海洋空間計画(MSP)の展望

公益財団法人笹川平和財団海洋政策研究所 主任研究員 角田智彦

1. はじめに

本稿で扱う海洋の総合的管理については、20世紀後半に国際社会での議論が進展し、法秩序の柱としては「国連海洋法条約（UNCLOS）」が、政策の柱としては1992年のリオ地球サミットのアジェンダ21から始まる「持続可能な開発」のための包括的な行動計画が採択されてきた。

1982年に採択され1994年に発効したUNCLOSは、伝統的な「海洋の自由」を制限し、「海洋の管理」の強化を図ったほか、領海や大陸棚に加え、新たに排他的経済水域（EEZ）について定めている。UNCLOS第56条によれば、沿岸国はEEZにおいて、①海底の上部水域・海底・その下の天然資源の探査・開発・保存、及びEEZにおける経済的目的での探査及び開発のためのその他の活動に関する主権的権利、並びに②人工島等の設置・利用、海洋の科学的調査、及び海洋環境の保護・保全等に関する管轄権、③その他の同条約に定める権利義務等を有する。また、EEZ水域の海底及びその下については大陸棚に関する規定が適用され、探査及び開発を行う主権的権利が沿岸国に与えられている。更に、UNCLOSでは、第12部において海洋環境の保護・保全に関する一般的義務を規定している。

一方、1992年の国連環境開発会議（リオ地球サミット）で採択されたアジェンダ21は、海洋の総合的管理と持続可能な開発の政策的枠組みを提示している第17章において「沿岸国は、自国の管轄下にある沿岸域及び海洋環境の総合管理と持続可能な開発を自らの義務」とし、「全ての関係部門を含む統合された政策及び意思決定プロセスを定めること」を求めている。

ここでは、このような1990年代の国際的に議論が進展した海洋の総合管理について、特に法制度の観点から我が国における議論の進展を整理するとともに、その実現手段のひとつである海洋空間計画に注目して国際的な流れを追いつつ、我が国の今後の展望を示したい。

2. 我が国における海洋の総合管理の流れ

（1）海洋基本法までの流れ

我が国は、1996年にUNCLOSを批准し、世界で6番目に広い海域（領海及び排他的経済水域）を有する海洋国家となった。しかしながら、欧米をはじめとした各国が、新たに構築された海洋秩序に基づいて、海域の適切な開発・利用・保全に総合的に取り組んだのと対照的に、我が国では批准後10年以上にわたり十分な対応がなされてこなかった。この背景として、海上輸送や漁業等の機能別の縦割りの取組みが先行して整備されたことで、これらを横断する総合的な施策の必要性の認識が十分でなかったことが挙げられる。法制度面でも1996年のUNCLOS発効とともに「排他的経済水域及び大陸棚に関する法律」が制定され、排他的経済水域及び大陸棚（以下、EEZ等と記す）の範囲を定め、また、そこでの主権的権利・管轄権の行使について我が国の法令を適用する旨を定めたが、これらは基本的に陸上及び領海において適用するため定められたものであり、実際にEEZ等に適用するには不十分で

あった。そこで、個別法に基づく機能的管轄権を越えて総合的かつ一体的に取り組む必要性が指摘されてきた¹。

2000年代になってから、ようやく日本の海洋政策が動き出した。その主な要因として、まず「海洋安全保障の観点から関心が広がり始めたこと²」が挙げられる。また、2000年前後から東シナ海における中国の海洋調査船の問題等が顕在化してきたこと等が注目された。他方で、「日本財団や海洋政策研究財団（当時）の取り組み」²が挙げられる。それらを受けて、海洋の諸問題に総合的、計画的に対応する必要性に鑑み、2005年に海洋政策研究財団（現・笹川平和財団海洋政策研究所）から「21世紀の海洋政策への提言」が行われ、総合的な海洋政策を超党派の国会議員や有識者と研究するため、海洋基本法研究会が2006年4月に発足した。この研究会での議論を経て、超党派の議員立法として2007年4月に海洋基本法が成立した。

海洋基本法を受けた当初の我が国の海洋政策の推進体制は図1のとおりである。総理大臣を本部長とする総合海洋政策本部が設置され、そのもとで内閣官房総合海洋政策本部事務局が本部に関する事務を取り扱うこととなった。また、総理大臣が任命する10名以下の有識者（参与）からなる参与会議が置かれた。この会議では、海洋に関する施策に係る重要事項について審議し、意見を述べるとされている。この体制のもと、2008年3月に第1期海洋基本計画が策定された。次いで、2013年4月に第2期海洋基本計画が、2018年5月に第3期海洋基本計画が策定されてきた。なお、2017年4月に事務局が内閣官房から内閣府に移行され、内閣府総合海洋政策推進事務局となった。ここで、海洋基本法研究会の議論に有識者が大きく貢献したことを背景として、参与会議が設置されたことが我が国の海洋政策の特徴のひとつとなっている。

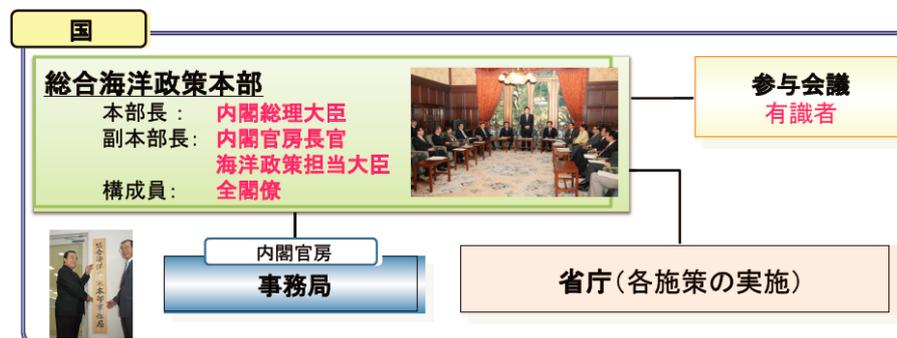


図1：海洋基本法を受けた我が国の海洋政策の推進体制（出典：総合海洋政策本部資料）

（2）第1期海洋基本計画のもとでの海洋の総合的管理

このような我が国の海洋政策の流れのなか、海洋の総合的管理はEEZ等の総合的管理及び沿岸域総合管理として推進されてきた。

EEZ等の総合的管理については、海洋基本法では、その第19条において「排他的経済水域等の開発、利用、保全等に関する取組の強化を図るこの重要性に鑑み」、「海域の特性に応じた排他的経済水域等の開発等³の推進」等のために必要な措置を講じることが規定されている。しかし、2008年3月に閣議決定された第1期海洋基本計画では、その総論のなかで「海洋という『場』の可能性や容量等を考慮し、『場』を管理する立場で政策を立案し、決定するシステムの構築が、海洋の持続可能かつ合理的な利活用を図るためには不可欠」とは記されているものの、個別法に基づく機能的管轄権を越えて総合的かつ一体的に取り組む道筋は明らかにされなかった。

¹ たとえば、2000年の経済団体連合会による提言「21世紀の海洋のグランドデザイン」等。

² 武見（2017）、「海洋基本法制定10年の総括」、『Ocean Newsletter』第407号。

³ 開発、利用、保全等。

これに対して、2010年6月、海洋基本法フォローアップ研究会が「新たな海洋立国の実現に向けた提言⁴」を行い、21世紀の日本が持続可能な発展を続けて行くためにEEZ等の開発・利用・保全・管理等に関するマスタービジョン策定が必要であること等を提言した。また、2011年5月に海洋政策研究財団が、法律の骨子案を具体的に提示する「排他的経済水域及び大陸棚の総合的な管理に関する法制の整備についての提言」を行う等、第2期海洋基本計画の策定過程において沿岸域・EEZ等の管理に係る議論が高まっていった。

更に、海洋政策研究財団は法制の整備に係る検討を進め、「排他的経済水域及び大陸棚の総合的な開発、利用、保全等に関する法律」の要綱案を提言している。要綱案の骨子は次のとおりである。

- 目的、基本理念
- 基本方針
EEZ等の総合的な開発、利用、保全等に関する基本的な方針を政府が策定
- 国の責務
EEZ等の総合的な開発、利用、保全等に関する業務については、原則として国が実施
- 海域等計画の作成
EEZ等の自然特性に応じて海域を区分し、海域ごとに、総合的な開発、利用、保全等を推進するための海域等計画を、主務大臣が策定する。海域等計画では、それぞれの海域等における方針や目標、区域区分、区域区分ごとの主要な施策を規定。環境保全のための特定海域等を定めることができる。
- 海域等計画協議会の設置
様々な関係者を関与させるための海域等計画協議会を、海域等の区分毎に設置
- 海洋構築物等の設置に関する規制
- 排他的経済水域等の科学的調査に関する規制

要綱案のポイントは、計画の策定と協議会の設置の2点であり、後述の海洋空間計画と同様、ステークホルダーとの合意形成のもとでの計画的な海域管理が目指された。ここで、提言作成に際しては、下線部の「環境保全のための特定海域等」の部分で、「開発利用のための特定海域等」とするか大きな議論になったことを補足したい。結果的に、環境保全のための海域指定をすることにより、開発利用が可能な海域が浮かび上がる効果があり、その逆も成り立つ。すなわち、環境保全と開発利用はコインの裏表の関係にあるからこそ、どちらを要綱案に記載するのかが議論になったのである。

（3）第2期海洋基本計画のもとでの議論の進展と限界

このような議論の盛り上がりのもと、2013年4月に閣議決定された第2期海洋基本計画においては、海洋の総合的な管理に関する具体的な記載が行われるようになった。基本的方針（第1部）では、「本計画において重点的に推進すべき取組」に「海域の総合的な管理と計画策定」が取り上げられ、「排他的経済水域や大陸棚は、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」とされている。また、第3部において「総合海洋政策本部において（中略）海域管理に係る包括的な法体系の整備を進める」ことが明記された⁵。これを受け、同年に総合海洋政策本部参与会議のもとにおかれたプロジェクトチーム（PT）により、EEZ等の管理に関する新規立法の準備作業が開始された。また、海洋担当大臣と関係副大臣から構成される「排他的経済水域等の海域管理の在り方検討チーム」も設置された。し

⁴ 海洋基本法フォローアップ研究会は海洋基本法戦略研究会の前身。超党派の国会議員及び有識者で構成。EEZ等に関するマスタービジョン策定のほか、EEZ等を海域特性に応じて区分し、各海域の開発・利用・保全・管理等に関する総合計画の策定することを2010年6月に提言。

⁵ 第2期海洋基本計画の原案では海域管理に係る包括的な法体系の整備を「検討する」とされていたのに対して、最終的に「検討する」の言葉が割愛された。

かしながら、参与会議等のもとでの検討は進まず、包括的な法体系整備の提案には至らなかった⁶。

これに対して、具体的な法体系の整備に向けて議員立法による法制定を目指す動きが生じ、2015年8年に自民党は、「排他的経済水域に関する法整備推進WG」を自民党宇宙・海洋開発特別委員会のもとに設置した。このWGでは「我が国における国連海洋法条約の実施のために必要なEEZ管理国内法の整備を進める」ことを目的として、「主権的権利の確保」と「EEZ等の利用促進」の2点を主な検討課題とし⁷、新規立法に向けた検討が進められ、2016年4月のWGにおいて「排他的経済水域及び大陸棚に係る我が国の権益の確保に関する法律案要綱」（案）について議論が行われるなど進展が見られたが、与党における検討においても法体系の整備には至らなかった。国会日程などの不確定要素のなか法律を成立させるには、強いインセンティブが求められるが、EEZ等の開発・利用・保全に関する包括的な法制度へのニーズは、十分には高まらなかったと考えることができる。

なお、沿岸域総合管理についても、海洋基本法のもとで基本的施策として位置づけられ、「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」（25条）とされている。また、例えば第2期海洋基本計画では「各地域の特性に応じて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」等と定められているが、総合的な施策の具体化は十分に行われたとは言えない⁸。

3. 我が国における海域管理の状況

ここまで、我が国の海域管理が個別法に基づいて行われてきたこと、及び、海洋基本法から第2期海洋基本計画に至る流れのなかで、包括的な法体系の整備の機運が高まったことを示してきた。ここでは、包括的な法体系の必要性を検討する前提として、我が国の個別法に基づく海域管理の概要を法制度面から示したい。

（1）沿岸域の状況

前述のように、海域において何らかの新たな海域利用を行う場合には、各法令に則した手続きを個別に行う必要があった。我が国の沿岸域においては、海岸線にそって多くの海域に漁業権が設定されていることは周知のとおりであるが、加えて、例えば下記のような法制度に基づく区域設定が行われており、個別に占用許可等の手続きを行う必要がある。

港湾法：港湾区域	漁港法：漁港の区域
自然公園法：海域公園地区	自然環境保全法：自然環境保全地域
鳥獣保護法：鳥獣保護区	採石法：岩石採取場の区域
砂利採取法：砂利採取場の区域	電気通信事業法：推定線路の申請区域
海上交通安全法：航路	海岸法：海岸保全区域 等

実際、2013年に内閣官房総合海洋政策事務局が「海洋再生可能エネルギー実証フィールド」の公募を行った際には、表1に示す30項目の「事前確認が必要な行政手続き」と15項目の「その他規制や配慮すべき事項」が挙げ

⁶ 小宮山宏(2017)、「わが国の新たな海洋政策の検討」、『海洋白書2017』

⁷ 「海洋技術フォーラムシンポジウム(2015年12月)」の山本一太参議院議員の講演資料より。講演資料によると、「我が国の権益を損ねかねない事態がEEZ内で発生しているが、それに対抗する法的枠組みがない」こと(安全保障)と、「新しい海洋利用者の登場に応じた海域利用(管理)の仕組みを創り出さないと、関係者のウィンウィン関係が構築できない」(海洋産業振興)の2点を、EEZの法整備が必要な理由として示している。

⁸ 藤重(2017)、「沿岸域総合管理(ICM)の展開、(3)政府における取組み」、『海洋白書2017』。

られている⁹。様々な海域利用が行われていると同時に、藻場や干潟、サンゴ礁等があり多様な生物が生息する沿岸域においては、占用許可に加えて、環境保全に関する許可など多様な手続きや配慮が、新たな海域利用者に求められることが見て取れる。

新たな海域利用者への許可は、基本的に各個別法の記載に従って判断されるが、予め既存利用者への一定の配慮が記されている場合がある。2013年当時でも、例えば、自然公園法に基づく海域公園地区内での行為許可を規定する同法第22条においては「漁具の設置その他漁業を行うために必要とされるものは、この限りでない」と記載されている。また、港湾法においても、港湾計画の変更に関する規定（地方港湾審議会、交通政策審議会等）のもとで関係者の意見反映が行われる。更に、比較的新しい法律である自然再生推進法においては、協議会（自然再生協議会）の設置が規定されており、多様なステークホルダーと協議できる仕組みが担保されている¹⁰。

表1 実証フィールド選定要件に関連する各種規制・行政手続き等（抜粋）

事前に確認が必要な行政手続き（抜粋）	航路標識法に基づく航路標識の設置・管理許可
保護水面区域内における工事に係る許可	海上保安庁以外の者が実施する水路測量の許可
沿岸水産資源開発区域における海底の形質の変更等の行為に係る届出	鳥獣の保護及び狩猟の適正化に関する法律に基づく許可
漁港区域内における工作物の建設等に係る許可	自然環境保全法に基づく事前の許可/届出
低潮線保全区域内の改定の掘削等の許可	自然公園法に基づく事前の許可
海岸保全区域の占用に係る許可	その他規制や配慮すべき事項（抜粋）
一般公共海岸区域の占用に係る許可	航路標識法に基づく灯火等の制限
港湾法に基づく占用許可	環境省版レッドリスト
海岸法に基づく占用許可	鳥類等に関する風力発電施設立地適正化のための手引き
海洋汚染等及び海上災害の防止に関する法律に基づく海洋施設の設置の届出	漁業者その他の海域利用者や地元の利害関係者等の了解について
海上交通安全法に基づく航路及びその周辺の海域における工事等の許可	重要湿地の保全への配慮
港則法に基づく工事・作業許可	自然再生事業に対する配慮

（２）EEZ等の状況

ここまで、沿岸域における個別法による海域利用の概要を、事例を交えながら記した。続いて、沿岸域と比べて海域利用が少ない沖合域のEEZ等において、漁業や海運といった伝統的な海域利用に加えて、どのような区域設定が海域で行われているのか、事例をもとに概要を見てみたい。

①自衛隊等での利用

自衛隊や在日米軍が、海上で演習や訓練を行う等のために、一定の水域について期間を定めて漁船操業を制限・禁止する場合がある。例えば、九州周辺水域においては、リマ水域等の在日米軍の演習・訓練に係る制限水域がEEZ内に設定されている。自衛隊による訓練海域の利用調整については、自衛隊法第105条では「農林水産大

⁹ https://www8.cao.go.jp/ocean/policies/energy/pdf/h24/h24_besshi.pdf。ここで、これら個別法等に基づく手続きを的確に行うことで、海域利用が可能になることを補足する。例えば、実証フィールドに選定された佐賀県唐津市沖の海域においては、浮体式発電装置の設置が許可されている（設置中の事故により最終的な設置には至っていない）。佐賀県においては、地元漁協が有識者等とともに設置したNPO法人が運営する佐賀県実証フィールドがガイドラインを作成しており参考となる（available at <http://matsra.jp/>）。

¹⁰ 代表的なものに沖縄県の石西礁湖自然再生協議会の事例等がある（available at <http://www.sekiseisyouko.com/szn/entry/aboutszn.html>）。

臣及び関係都道府県知事の意見を聴き、一定の区域及び期間を定めて、漁船の操業を制限し、又は禁止することができる」と規定されている。また、「漁業経営上こうむつた損失を補償する」とされており、漁業補償が法律のなかで明記されている。



図 2 自衛隊や在日米軍の演習・訓練に係る制限水域（九州周辺のイメージ）
（出典：九州防衛局広報「きゆうしゅう」、No.18（2012年7月発行））

②海洋投入処分

海洋汚染等及び海上災害の防止に関する法律では、第10条において船舶からの廃棄物の排出を原則禁止した上で、例外的に一部の廃棄物（建設汚泥、しゅんせつ土砂等）についてのみ海洋投入処分の検討を可能とし、同法で規定する許可基準を満たす場合にのみ、環境大臣の許可を受けた海域において、海洋投入処分の実施が可能となっている。海洋施設からの海洋投入処分及び海洋施設の廃棄についても、同様に許可を受けた上で実施が可能となっている。これらの許可発給状況は図3のとおりであり、EEZでの許可発給の実績がある。同法によると、1カ月の公告期間中に「環境大臣に意見書を提出することができる」としており、一定の調整機能が確保されている。

③海底資源開発

我が国のEEZ等における海底資源開発については、従来から鉱業法のもと先願主義に基づき鉱区の出願手続きが行われてきたところであるが、2012年1月に改正鉱業法が施行され、特定区域制度などの新たな制度が創設されている。

特定区域制度は、石油・天然ガスや海底又はその下に存在する熱水鉱床をなす鉱物等の特定鉱物について、国による適正な管理の下で最も適切な主体が鉱業権の設定の許可を受ける出願手続き制度である。特定区域に指定された区域は、開発者を公募・選定し、経済産業大臣による鉱業権の設定を受けた適切な開発主体（特定開発者）により開発が行われる。この法改正により、海域における鉱区の手続きは特定区域による指定、公募・選定に移行した。ここで、鉱業法24条（都道府県知事との協議）では、「経済産業大臣は、鉱業出願があつたときは、関係都道府県知事（国の所有する土地については、当該行政機関）に協議しなければならない」と規定しており、特定区域制度のもとにおいても関係者との協議が行われる。なお、2012年の改正以降、海域における特定区域制度に基づく公募は行われていない¹¹。

¹¹先願主義の課題対処という強いニーズのもとで成立した改正鉱業法であるが、未だ、特定海域の公募が行われていない一因として具体的な想定が

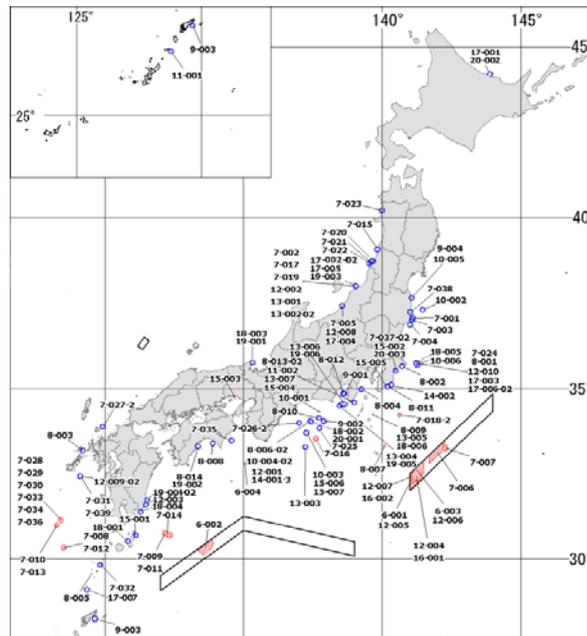


図3 排出海域全体図¹²

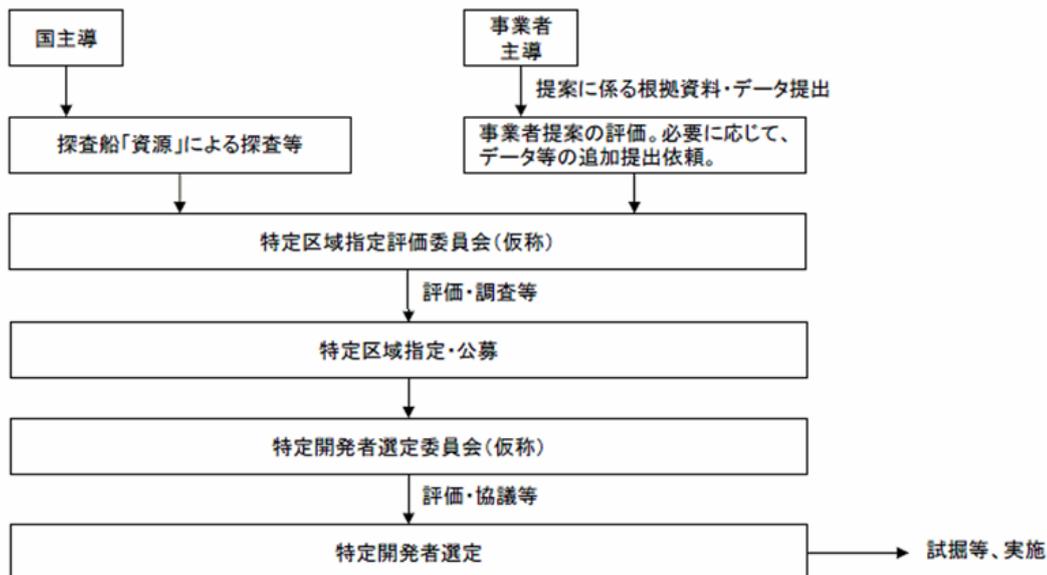


図4 鉱業法改正による特定区域制度の手続きの流れ
(出典：経済産業省資源エネルギー庁のホームページ¹³)

以上、我が国における個別法による管理の概要を示した。新たな海域利用者への許可は、基本的に各個別法の記載に従って判断されるが、関係主体との協議や公告期間中の意見の受付など、ステークホルダーとの一定の調整メカ

不十分であったことが挙げられる。例えば、図4の事業者主導の流れでは、提案した事業者が、その海域での鉱区を取得できる保証がないという課題が見られる。海底資源開発では事前調査にも多額のコストを要するが、「選定が保障されない公募制度のもとでは自らの手の内を明かしたくない」という意見を事業者から聞くことも多い。

¹² 環境省ウェブページより (available at http://www.env.go.jp/water/kaiyo/ocean_disp/3hakkyu/map_japan.html)

¹³ Available at http://www.enecho.meti.go.jp/category/resources_and_fuel/strategy/mining_act/

ニズムが見ることができた。また、予め既存利用者への一定の配慮が記されている場合もあり、更には、比較的新しい法律である自然再生推進法においては、協議会（自然再生協議会）が法律のなかで位置づけられており、多様なステークホルダーと協議できる仕組みが担保されている。

4. 海洋空間計画の展望

近年、生物多様性条約(CBD)やユネスコ政府間海洋学委員会 (IOC) 等の場においては、海洋の総合的管理の手法として「海洋空間計画 (MSP) ¹⁴」が着目されている。IOCでは、2009年に海洋空間計画に関するガイドライン¹⁵を策定し、各国ではこれに応じた取組みが進められている。また、CBDの第13回締約国会議でも、沿岸域および海洋において愛知目標達成を促進させるためのツールとして海洋空間計画を位置づけている¹⁶。

海洋空間計画は、将来にわたる海域の開発・利用・保全を、様々なステークホルダーと協議して合意形成を図っていくものであり、まさに海洋の総合管理の実現に向けて鍵となるツールと言える。以下では、我が国における新たな海域管理の在り方について展望するにあたり、沿岸域からEEZ等に及ぶ海洋の総合的管理について、海洋空間計画の手法を採用する諸国の制度、及び我が国における新たな法制度の状況を概観する。

(1) 欧州と中国の海洋空間計画の状況

笹川平和財団海洋政策研究所では、世界各国で検討が進む海洋空間計画の状況について『2016年度総合的海洋政策-各国の海洋政策報告書』において取りまとめている。ここでは、そのなかで特徴的な欧州と中国の概要を紹介する。

① 欧州連合 (EU) ¹⁷

欧州連合 (EU) の近年の海洋施策は、その対外政策の基本指針である「統合的海洋政策(IMP)」(2007年)に基づき進められており、海洋空間計画は、IMP達成のための分野横断的政策ツールと位置づけられる。

EUは2000年代初頭から沿岸域の総合的管理¹⁸を各国に促しており、2007年のIMP以降は、沿岸域の総合的管理のなかで培われた空間的管理のアプローチを発展させ、海洋空間計画の体制構築へ向けた取組みが展開された。これにより対象海域は加盟国EEZ等にまで拡大し、かつ複数国間での調整の必要が強調されるようになった。「海洋空間計画の枠組構築に係る欧州議会及び理事会指令」(2014年)によれば、陸域と海域との相互関係、環境と経済と社会的・安全保障的観点、ステークホルダーの関与、最良のデータ等の考慮のほか、加盟国間での協力を海洋空間計画の要件としている。実際にバルト海等の5海域¹⁹において、複数国間での海洋空間計画プロジェクトが進められている。このような海洋空間計画のための協力体制の構築や立法のため、EUは積極的な資金的支援、会議開催等による技術的支援を行っている。

¹⁴ 海洋空間計画(Marine Spatial Planning)とは、海域特性・既存利用状況等を踏まえて海域をゾーニングし、計画的な海域利用を行う空間利用調整法である。東京大学海洋アライアンスが2017年に作成した『海洋利用に関する合意形成プロセスに係るガイドライン』(available at https://www.oa-u-tokyo.ac.jp/program/images/cbm_guideline.pdf) 等も参考となる。

¹⁵ "Step-by-Step Approach for Marine Spatial Planning toward Ecosystem-based Management 2009." Available at <http://msp.ioc-unesco.org/msp-guides/msp-guides-overview/>

¹⁶ CBD/COP/DEC/XIII/9 (9 December 2016), para. 2.

¹⁷ 樋口 (2018)、「海洋の総合的管理に向けた取組み」『海洋白書2018』。

¹⁸ Integrated Coastal zone Management, ICZM.

¹⁹ バルト海、大西洋(including Celtic Sea and Bay of Biscay)、アドリア海、黒海、地中海。

②中国²⁰

中国は海域使用管理法(2001年)に基づき、「全国海洋主体機能区域(MFZ)」と呼ばれる海洋空間計画を実施しており、国家、県、地方都市の3レベルで運用されている。国家のレベルでは、2012年に「全国海洋機能区画」として海域区画と海域利用案を提示し、続いて2015年8月、国家海洋局と国家発展改革委員会が共同で起草した「海洋空間計画に関する国家計画²¹」が国務院から公表された²²。

保護区のほとんどは沿岸域にあり、EEZ等の海域には重点開発区域と制限開発区域が指定されている。中国は同計画に基づき海洋特別保護区と自然保護区を沿岸域に設置し、生態系の保護等が行われている。一方、EEZ等の海域では、石油やガスの探査及び開発を行う企業への減税や、紛争海域である南シナ海における漁業の奨励等が行われている。

(2) 我が国における海洋空間計画の萌芽

前述のように、新たな国内法の制定や法改正には、強いインセンティブが必要であり、「包括的な」法体系については、第2期海洋基本計画で明記されたにも関わらず、その実現には至っていない。一方、海域の開発利用と環境保全の両方の側面から、強いニーズを受けて個別法の改正等の動きが近年みられている。ここでは、我が国のそれらの新たな流れを海洋空間計画の観点から概観する。

① 環境保全の観点からの新たな流れ

海洋環境の保全に関する法改正の新たな流れとして、2019年4月に成立した自然環境保全法の改正がある。この改正は、2010年のCBD第10回締約国会議で採択された愛知目標に盛り込まれた、2020年までの10%の海洋保護区設定への対応に資するものである。すなわち、沖合の区域における沖合海底自然環境保全地域の設定により、従来は管轄海域の8.3%²³にとどまっていたが海洋保護区の拡大に道をひらいた。なお、沖合海底自然環境保全地域の設置にあたっては、関係地方公共団体の長及び中央環境審議会の意見を聴くこと、事前公告と二週間の縦覧、公告期間内の利害関係人からの意見書提出、意見書を受けた必要に応じた公聴会開催等が規定されている。

この際、注目されるのは生物多様性の観点から重要度の高い海域 (Ecologically or Biologically Significant marine Areas :EBSA) である。EBSAは、生物多様性を保全していく上で重要度が高い海域を、生態学的及び生物学的観点から、科学的そして客観的に明らかにしたものであり、CBD第9回締約国会議(2008年)において基準が示されている。日本では、2011年度からの3年間にわたる検討の結果、沿岸域では270カ所、沖合表層域では20カ所、沖合海底域では31カ所が抽出され、2016年4月に公表された。このEBSAの抽出結果は、海洋保護区の設定や管理の充実等に向けた検討のベースとなるものである。なお、下図の沖合海底域での状況からは、海底鉱物資源の賦存可能性のある海山の多い海域とEBSAが重なっていることも分かる。

²⁰ 高(2017)、財団法人笹川平和財団海洋政策研究所『2016年度総合的海洋政策-各国の海洋政策報告書(第1部第8章「中国」)』。

²¹ 同計画では、産業と都市建設、農業・漁業生産、生態環境サービスの3つの開発内容による機能に基づき、中国の海域を最適化開発区域、重点開発区域、制限開発区域、開発禁止区域に割り当てる。同計画の日本語訳は、以下を参照のこと。公益財団法人笹川平和財団海洋政策研究所『2015年度 総合的海洋政策の策定と推進に関する調査研究 各国および国際社会の海洋政策の動向 報告書(参考資料編)』(2016年)。

²² Nengye Liu, "Country Report : The People's Republic of China China's National Plan for Marine Spatial Planning", *7 IUCNAEL EJournal* (2016), p. 179. 同計画は、国家発展改革委員会(NDRC)などが起草したものである。

²³ 大澤(2018):「沖合域における海洋保護区の設定について」、『Ocean Newsletter』449号より。沿岸域については23.3万km²、沖合域は423.7万km²の面積を有しており、それぞれの72.1%及び4.7%が海洋保護区に指定されている。

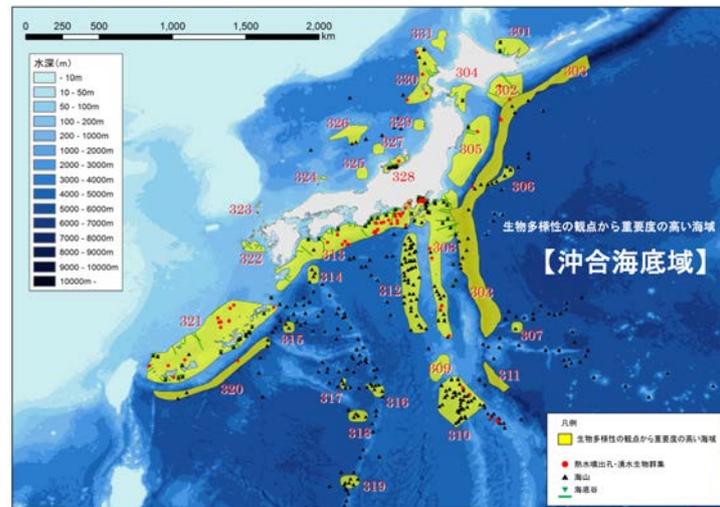


図5 EBSAの抽出結果（沖合海底域）（出典：環境省）

② 海洋開発・利用の観点からの新たな流れ

欧米における海洋空間計画の主要なニーズとなっている洋上風力発電について、我が国においても本格的に導入が開始されつつある。洋上風力発電は、低炭素の国産エネルギー源である再生可能エネルギーのひとつとして、その導入拡大が期待されており、我が国では港湾域から関連する法整備が進んだ。すなわち、2016年7月に改正港湾法が施行され、港湾の機能を維持しつつ港湾区域等の有効活用を図るため、占用予定者を公募により決定する占用公募制度が創設された。また、同法に基づき2016年8月に北九州市による設置水域を明示した上での公募が行われている。

更に、この公募制度を一般海域にまで拡大する「海洋再生可能エネルギー発電設備の整備に係る海域の利用の促進に関する法律案」が2018年3月に閣議決定され、同年11月に成立し、2019年4月に施行されている。同法律案では協議会等の意見を聴取するプロセスが第8条に示されており、続く第9条において協議会の設置について示されている。協議会の構成として「関係漁業者の組織する団体その他の利害関係者、学識経験者」等が示されていることから、本法は、実質的な海洋空間計画の策定・実施の一例になると考えられる。なお、同法は、政府が指定する「促進区域」において発電事業者を公募し選定する制度を創設するもので、発電事業者には設計寿命である20年を十分にカバーする最長30年間の海域占用許可が与えられる。これにより発電事業者がより安心感をもって積極的に事業検討ができるようになった²⁴。

²⁴ 角田(2019):「洋上風力発電の普及に向けて～再エネ海域利用法の成立～」『Ocean Newsletter』第448号。ここで、「海洋再生可能エネルギー発電設備の整備に係る海域の利用の促進に関する法律」を適用しなくても、洋上風力発電装置を設置できることを補足する(2013年に運転開始した銚子沖の洋上風力発電実証機などの事例がある)。ただし、一般海域への設置の場合には国有財産法に沿って海域の占用許可を受けるが、占用期間が都道府県によって異なり、また、最長でも数年程度と短いこと等が課題となっていた。



図6 北九州港における洋上風力発電事業の公募予定水域

(出典：北九州市港湾空港局資料「響灘洋上風力発電施設の設置・運営事業者の公募について」)

5. 今後の展望

EEZ等の総合的管理及び沿岸域総合管理の両者とも、海洋基本法に規定され、第2期海洋基本計画においてその推進に向けた取組みが具体的に示されたものの、第2期計画の実施期間中において具体的な進展は見られず、今に至っている。

本稿では、それら経緯を示しつつ、我が国における個別法に基づくEEZ等の開発、利用、保全等の特徴的な事例を示した。また、各国のEEZ等の総合的管理の状況について、法制度と実施状況を概観した。すなわち、欧州や中国などにおいては、沿岸域からEEZ等に至る海域をシームレスに計画的に管理する海洋空間計画が進められている状況を示したうえで、我が国の海洋空間計画の萌芽として、沖合域の海洋保護区設定に関する法改正や沿岸域の一般海域への洋上風力発電設置に関する新規立法の事例を紹介した。以下、これら新たな萌芽が今後どのように展開していくのか考察を行いたい。

まず、沖合域のEEZ等については、海洋保護区など環境保全の議論が先行すると考えられる。前述のように海洋保護区は、SDGsや愛知目標のもとで10%というターゲットが示されているが、2030年までをターゲットとするCBDの次期目標（ポスト愛知目標）では更なる拡大が議論²⁵されている。仮に更なる拡大が必要となった場合には、我が国においても、海域の既存利用状況やEBSAを参照しながら総合的な検討が進むと考えられる。この際、特定区域制度に基づく鉱区募集が想定される熱水鉱床が、沖合海底域のEBSAと重なる海山域にも見られることから、将来的には総合的な見地から海域利用を協議する場が必要となる可能性がある。「海洋空間計画」は、そのような協議プロセスを提示するものでもあり、将来の導入を想定した検討を今から行うことは有効と考えられる。

沿岸域においては、「海洋再生可能エネルギー発電設備の整備に係る海域の利用の促進に関する法律」の2019年4月の施行や、同法のもとでの洋上風力発電の導入促進を契機に、海洋の総合的管理に関する取組みが

²⁵ 2030年までに30%のエリアの保全を目指す、いわゆる「30x30」という提案等も行われている。

今後も進展すると考えられる。同法では協議会の設置について示されており、実質的な海洋空間計画の策定・実施例となる。

第3期海洋基本計画の策定に向けた海洋政策本部参与会議意見書（2017年12月）²⁶では、関係府省庁の連携が必要な施策として、海域ごとの特性に応じて講じる各施策を挙げており、「領海、排他的経済水域及び大陸棚の各区分にことさらこだわることなく、それらが連続したものとして位置付け、各施策に取り組むべき」とされているほか、海洋環境の維持・保全PTの報告書では、「海洋の開発・利用と環境の保全との調和」と題された章において、海外における海洋空間計画の導入事例について言及されるとともに、その活用可能性等の検討の必要性が示されている。

海洋基本法(2007年)においては、その基本的施策として、沿岸域の総合的管理が規定されており、EEZ等の開発、利用、保全等とは別に議論されてきたが、今後は、領海（すなわち沿岸域）における洋上風力発電の導入事例が「海洋空間計画」の事例として積み重なり、また、沖合域での海洋保護区の設定や、洋上風力発電の沖合域への展開等が相俟って、沿岸域から沖合域の海洋の総合的管理をシームレスに行うことが求められる。この際、科学的な知見をベースに海洋空間計画を推進していくためにも、沿岸域から沖合域に至る海域の情報をシームレスに一元的に管理し、多様な主体による海域利用状況や科学調査データを一覧して可視化できる海洋情報基盤を整備していくことも重要となる。

2015年に採択されたSDGsでは、海洋に関する目標としては、目標14「海洋・海洋資源の保全と持続可能な利用」（SDG14）が示されている。SDG14では、2025年までに海洋汚染の防止・大幅削減、2020年までに海洋・沿岸の生態系の回復、2020年までに過剰漁業・IUU（違法・無報告・無規制）漁業・破壊的漁業慣行を終了させ科学的な管理計画実施、2020年までに少なくとも沿岸域及び海域の10%を保全すること等を示している。SDGsが国際社会のなかで定着していくなか、海洋の総合的管理と持続可能な開発に関する海洋分野の行動計画が実施段階に入ったと言える。我が国における海洋の総合管理に関する施策を推進し、国際社会におけるSDG14の推進に貢献していくことが求められる。

※本論考は、公益財団法人笹川平和財団海洋政策研究所『2017年度総合的海洋政策の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』の記載内容を、現在の状況を踏まえて再編集、加筆したものである。

²⁶ 第3期海洋基本計画策定に向けた総合海洋政策本部参与会議意見書(平成29年12月18日手交)、available at https://www.kantei.go.jp/jp/singi/kaiyou/sanyo/2017/sanyo_iken.html