

2 特集 我が国における海洋政策推進体制の現状

— 海洋基本法の成立を受けて —

(1) 海洋を取り巻く諸情勢

地球は生命を育む海を持つ太陽系で唯一の惑星であり、海は地球表面の7割を占め、人類を含む地球上の多様な生物の生命を支えています。ユーラシア大陸の東、太平洋の西に位置し四面環海の我が国は、その歴史を通じて、物資輸送の場として、食料確保の場として積極的に海洋を利用してきました。その一方で、津波、高潮等の海洋の脅威から生命・財産を守ることは重要な課題です。このように我が国は、海洋とともに発展し、今後も海洋と共に歩んでいく国の一つでもあります。

また海洋は、人類共通の基盤であり、国際的な協調が必要となるため、早くから国際的なルールが形作られてきました。1994年には新たな海洋秩序である「国連海洋法条約」が発効しました。この条約により、領海と公海に加え、排他的経済水域、大陸棚等その機能や利用目的に応じた海域区分が導入されるとともに、公海部分が減少し、公海における自由な活動も制約される一方、沿岸国の権限が拡大することになりました。その結果、6千余りの島々で構成される我が国は、国土面積の12倍にも及ぶ、世界で第6位とも言われる広大な管轄海域を持つに至り、それと同時に我が国は管轄海域を適切に管理する義務を負うことにもなったのです。

さらに、人口増加や経済社会活動の活発化などによる地球規模での環境問題の深刻化を受け、1992年の国連環境開発会議において「持続可能な開発」を原則とする「リオ宣言」、「アジェンダ21」が採択されました。環境面でも、温暖化に伴う海面上昇、広域化する海洋汚染、海洋生態系の攪乱等、海洋においても環境問題は顕在化しつつあります。海洋が地球全体の環境の形成・維持に果たしている役割の重要性を踏まえ、海洋における環境問題のみならず、地球環境問題全般について、海洋との関わりを重視しなければならない状況となっていると言えるでしょう。

(2) 海洋の適切な管理を行うために

海と共に生きてきた我が国は、海洋の恵みを受けつつ、様々な形で海洋を利用してきました。そのため我が国の行政も、利用者の立場で海洋という「場」をどう利用するかという視点で政策を進めてきました。しかしながら、様々な海洋利用が輻輳してきたこと、陸域の諸活動が海洋に与える影響も無視できなくなってきたこと、今後の利活用や産業化の可能性を秘める資源の存在が明らかになってきたこと等から、海洋という「場」の可能性や容量を考慮し、「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不可欠になってきたのです。

また、国連海洋法条約が発効した後も、国際社会では海洋の管理と利用を巡る動きは活発です。我が国としても、これらの動きに対して、海洋を管理する立場からの明確な姿勢を持って対応する必要があるのです。

（３） 海洋基本法の制定と海洋基本計画の策定

このような状況を背景として、海洋基本法が平成 19 年 4 月 20 日に成立し、同年 7 月 20 日に施行されました（図 1. 海洋基本法について（概要）参照）。海洋基本法では、海洋に関し、6 つの基本理念が定められていますが、これらは、国のみならず、地方公共団体や事業者も含む海洋関係者があまねく規範とすべき考え方と言えるでしょう。また同法では、国は、「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、及び実施する責務を有する」とされており、この責務を遂行するために海洋基本計画を定めるべきことが規定され、また、国の組織として総合海洋政策本部を設置することが規定されています。

このほか海洋基本法には、海洋に関して国が講ずべき 12 の基本的施策が示されています。これらは互いに重複する関係にあるものもありますが、この 12 の施策で海洋政策の全体像をカバーしているものと言えるでしょう。

わが国で最初の海洋基本計画は、平成 20 年 3 月 18 日に閣議決定され、公表されました（図 2. 海洋基本計画の概要 参照）。海洋基本計画は、総論及び 3 つの部から構成されています。初の基本計画ということもあり、総論においては、「海洋と我々の関わり」や「我が国の海洋政策推進体制」など基本計画策定に至る経緯を概観しています。また、このほか総論では、5 年間という計画期間に加え、期間中に目指すべき 3 つの政策目標として、

- ① 海洋における全人類的課題への先導的挑戦
- ② 豊かな海洋資源や海洋空間の持続可能な利用に向けた礎づくり
- ③ 安全・安心な国民生活の実現に向けた海洋分野での貢献

を掲げています。さらに、これらの政策目標を達成するため、第 1 部において、基本法に定める 6 項目の基本理念に沿って施策展開の基本的な方針を、第 2 部において、基本法に定める 12 項目の基本的施策について、集中的に実施すべき施策、関係機関の緊密な連携の下で実施すべき施策等など総合的・計画的推進が必要な海洋施策を、第 3 部において、海洋施策推進のために必要なその他の事項（諸施策の実施内容の見直し、年次報告の作成・公表等）を定めています。

（４） 海洋に関する諸課題に適切に対応するための海洋政策推進体制

先にふれたように、海洋という「場」の可能性や容量を考慮し、「場」を管理する立場で政策を立案し決定するシステムを構築すること、いわば「海洋管理者」の視点を持って、「全体として検討」することが不可欠です。また、我が国の排他的経済水域が 7 つの国・地域と接していることからわかるように、国際的な視野を持つとともに、相手国と我が国の主張が重複する海域について、国際ルールに則って自らの管轄権の及ぶ海域を適切に管理するのみならず、形成途上である海洋秩序の形成に積極的に取り組んでいかななくてはなりません。

このような海洋政策の推進に当たるための体制として設置されたのが総合海洋政策本部です（図 3 「我が国の海洋政策の推進体制」参照）。総合海洋政策本部は、内

図1. 海洋基本法について（概要）

背景

- ◎ 食料、資源・エネルギーの確保や物資の輸送、地球環境の維持等、海が果たす役割の増大
- ◎ 海洋環境の汚染、水産資源の減少、海岸侵食の進行、重大海難事故の発生、海賊事件の頻発、海洋権益の確保に影響を及ぼしかねない事案の発生等、様々な海の問題の顕在化



海洋政策の新たな制度的枠組みの構築が必要

海洋基本法の成立（平成19年4月20日）、施行（同7月20日）

基本理念

①海洋の開発及び利用と海洋環境の保全との調和

②海洋の安全の確保

③科学的知見の充実

④海洋産業の健全な発展

⑤海洋の総合的管理

⑥国際的協調

基本的施策

- ①海洋資源の開発及び利用の推進
- ②海洋環境の保全等
- ③排他的経済水域等の開発等の推進
- ④海上輸送の確保
- ⑤海洋の安全の確保
- ⑥海洋調査の推進
- ⑦海洋科学技術に関する研究開発の推進等
- ⑧海洋産業の振興及び国際競争力の強化
- ⑨沿岸域の総合的管理
- ⑩離島の保全等
- ⑪国際的な連携の確保及び国際協力の推進
- ⑫海洋に関する国民の理解の増進等

海洋政策の推進体制

国

○ 総合海洋政策本部の設置

（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）

- ・ 有識者からなる参与会議の設置（10名）
- ・ 事務局の設置（関係8府省、47名）



○ 海洋基本計画の策定

（海洋に関する施策についての基本的な方針、海洋に関し、政府が総合的かつ計画的に講ずべき施策等を規定。おおむね5年ごとに見直し。）



地方公共団体

各区域の自然的社会的条件に応じた施策の策定、実施

事業者

基本理念に則った事業活動、国・地方公共団体への協力

国民

海洋の恵沢の認識、国・地方公共団体への協力

図2. 海洋基本計画の概要

目指すべき
政策目標

- 目標1 海洋における全人類的課題への先導的挑戦
- 目標2 豊かな海洋資源や海洋空間の持続可能な利用に向けた礎づくり
- 目標3 安全・安心な国民生活の実現に向けた海洋分野での貢献

計画期間:5力年間
(5年後(平成24年度)を見通して策定)

第1部 基本的な方針

① 海洋の開発及び利用と海洋環境の保全との調和

水産資源の回復、エネルギー・鉱物資源の技術開発プログラムの策定等が必要



サンゴと魚たち
出典:水産庁HP

② 海洋の安全の確保

安全の確保のための制度の整備と体制強化、海上交通の安全確保、自然災害の脅威への対応強化等が必要



タンカー火災事故
出典:海上保安庁HP

③ 科学的知見の充実

海洋に関する調査・研究体制の整備、人材の育成・確保、研究開発の戦略的推進等が必要



しんかい6500
出典:(独)海洋研究開発機構HP

④ 海洋産業の健全な発展

海洋産業の国際競争力や経営基盤の強化、新産業創出の促進等が必要



コンテナ船
出典:国土交通省港湾局HP

⑤ 海洋の総合的管理

海洋の様々な特性を総合的に検討する視点を持って、国際海洋秩序の形成、EEZ等の適切な管理等に取り組むことが必要



総合海洋政策本部参与会議の様子
出典:総合海洋政策本部HP

⑥ 海洋に関する国際的協調

海洋秩序の形成・発展に先導的役割を果たすとともに、国際司法機関の活用・支援、国際連携・協力の積極的推進等が必要



国連会議の様子
出典:国連広報センターHP

第2部 政府が総合的かつ計画的に講ずべき施策

① 海洋資源の開発及び利用の推進

水産資源の管理措置の充実、取締り強化等。エネルギー・鉱物資源の商業化に向け資源調査等を推進。

② 海洋環境の保全等

海洋保護区のあり方の明確化と設定、水環境の改善、漂流・漂着ゴミ対策、地球環境保全への貢献。

③ 排他的経済水域等の開発等の推進

大陸棚限界設定の努力。科学的調査等の制度整備を含む検討・措置。エネルギー・鉱物資源開発計画。

④ 海上輸送の確保

外航海運業の国際競争条件整備、船員等の育成・確保のための環境整備、海上輸送拠点の整備。

⑤ 海洋の安全の確保

安全の確保のための制度の整備、体制強化、海上交通の安全確保、自然災害への対応強化等を推進。

⑥ 海洋調査の推進

海洋管理に必要な海洋調査の実施、海洋情報の一元的管理・提供・蓄積体制の整備。

⑦ 海洋科学技術に関する研究開発の推進等

研究開発の推進、船舶等の施設設備や人材等の基盤整備及び関係機関の連携強化。

⑧ 海洋産業の振興及び国際競争力の強化

経営体質の強化、技術力の維持等による競争力の強化、海洋バイオマス等新技術の開発・導入。

⑨ 沿岸域の総合的管理

総合的な土砂管理等の陸域と一体の施策、適正な利用関係の構築、管理のあり方の明確化等の推進。

⑩ 離島の保全等

離島の保全・管理に関する基本的方針の策定、創意工夫を生かした産業振興等による離島の振興。

⑪ 国際的な連携の確保及び国際協力の推進

周辺海域の秩序、国際約束の策定等に対応。国際的取組への参画、諸分野での国際協力を推進。

⑫ 海洋に関する国民の理解の増進と人材育成

海の日における表彰等の行事の推進、学校教育及び社会教育の充実、人材の育成。

我が国の経済社会の健全な発展
及び国民生活の安定向上

海洋と人類の共生への貢献

第3部 その他必要な事項

施策の効果的な実施、関係者の責務及び相互の連携・協力、情報の積極的な公表

閣総理大臣を本部長、内閣官房長官及び海洋政策担当大臣（現在、国土交通大臣が兼任）を副本部長、他のすべての国務大臣を本部員というメンバーで構成されています。



図3 我が国の海洋政策推進体制

総合海洋政策本部は、海洋に関する施策を集中的かつ総合的に推進するため、内閣に置かれる組織であり、

- ① 海洋基本計画の案の作成と実施の推進
- 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 その他海洋に関する重要施策の企画・立案・総合調整

に関する事務を行います。また、本部には、これらの任務の確実な実施を図るため、特定事項の審議を行う「法制チーム」と「境界海域チーム」が設置されるとともに、本部、法制チーム、境界海域チームには、各々、関係府省の局長級のメンバーから成る幹事会が設置されています。

さらに、「本部に、海洋に関する幅広い分野の有識者から構成される会議を設置し、その意見を反映させること」との基本法制定時における国会の決議を踏まえ、海洋に関する施策に係る重要事項を審議し、総合海洋政策本部長に意見を述べるための参与会議が設置されています。

（（参考）総合海洋政策本部が開催する会議の開催状況：

<http://www.kantei.go.jp/jp/singi/kaiyou/kaisai.html>)

なお、本部の事務処理は内閣官房において行うこととされており、その事務を処理するために、内閣官房に総合海洋政策本部事務局が設置されました。

ここで重要なことは、海洋に関する施策に関し全閣僚が参加する主要施策の企画、調整を行う組織が設けられたことです。これにより多岐にわたる海洋政策を強力に調整、推進することが可能になりました。

まさに、総合海洋政策本部を中心に、海洋に関わる様々な事象を視野に入れた「海洋管理者」の視点を持って、施策を「全体として検討」するとともに、総合海洋政策本部と関係府省が連携・協力して「総合的かつ一体的に行う」こととしたものです。したがって、国における海洋に関する施策の推進体制とは、基本法に基づき新たに設置された組織だけでなく、各府省も含めた総体として把握される必要があることに注意が必要です。

なお、関係府省がそれぞれの所掌事務に基づき実施する個々の施策については、参考図表2「各府省における海洋に関する業務」にまとめております。

（５） 主な海洋施策とその推進体制

海洋基本計画の公表と合わせて、以下の11項目の「海洋基本計画における主な海洋施策」を本部事務局から公表しています。これらの施策は、基本計画の諸施策の中でも、とりわけ総合的視点や「海洋管理者」の視点を持って、「全体として検討」企画・立案・総合調整に取り組むべき施策と考えており、内閣官房を中心に関係府省が一丸となって取り組んでいくこととしています（参考図表5「海洋基本計画における主な海洋施策」参照）。

① 我が国における海洋保護区の設定の推進

生物多様性の確保や水産資源の持続可能な利用に資するため、海洋保護区について、我が国におけるあり方を明確化するとともに、その適切な設定を推進する。

（関係府省：文部科学省、農林水産省、経済産業省、国土交通省、環境省 等）

② 大陸棚延長のための対策の推進

我が国の 200 海里の排他的経済水域の外側において「海洋法に関する国際連合条約（国連海洋法条約）」に定める大陸棚の延長を確保するため、大陸棚調査を実施するとともに、条約に基づき設置された「大陸棚の限界に関する委員会」に提出する資料の作成、委員会での審査への対応等を行う。

（関係府省：外務省、文部科学省、経済産業省、国土交通省 等）

③ 外国船による科学的調査・資源調査への対応

我が国の排他的経済水域等における鉱物資源の探査の管理及び外国船による科学的調査が我が国の同意を得ずに実施される等の問題への対応策について、制度上の整備を含め検討し、適切な措置を講じる。

（関係府省：外務省、文部科学省、農林水産省、経済産業省、国土交通省 等）

④ エネルギー・鉱物資源の計画的開発

平成 21 年 3 月に「海洋エネルギー・鉱物資源開発計画」を策定し、同計画の下で排他的経済水域等に賦存する石油・天然ガス、メタンハイドレート、海底熱水鉱床等の探査・開発を着実に推進し、メタンハイドレート及び海底熱水鉱床については、今後 10 年程度を目途に商業化を目指す。

（関係府省：経済産業省 等）

⑤ 安定的な国際海上輸送の確保

我が国の外航海運業の国際競争力の向上を図るとともに、日本籍船及び日本人船員の確保を図るための施策を講じる。

（関係府省：国土交通省 等）

⑥ 海洋の安全に関する制度の整備

我が国周辺海域等における不審船、密輸・密航等の犯罪に関わる船舶の侵入や航行の秩序を損なう行為を防止するため、制度上の整備を検討し、適切な措置を講じる。

（関係府省：外務省、国土交通省、防衛省、警察庁 等）

⑦ 排他的経済水域等での一体的な調査の推進

各府省等が実施する海洋調査について、効果的・効率的な調査を促進するため、調査海域、調査項目等の調整を行うとともに、海洋管理に必要な基礎情報の収集・整備を重点的に推進する。

（関係府省：文部科学省、農林水産省、経済産業省、国土交通省 等）

⑧ 海洋に関する情報の一元的管理・提供

政府関係機関において保有している海洋に関する情報について、一元的管理・提供する体制を整備し、海洋産業の発展、科学的知見の充実、各機関の効果的・効率的な行政の実現を図る。

(関係府省：文部科学省、農林水産省、経済産業省、国土交通省、防衛省 等)

⑨ 海洋に関する研究開発の促進

経済団体や学界等から提案される海洋に関する府省横断的な研究プロジェクト等の構想のうち、他の施策に優先して行う必要があると認められるものについて、関係府省による対応体制を整備し、総合的に推進することにより、海洋の研究開発活動の活性化に資する。

(関係府省：文部科学省、農林水産省、経済産業省、国土交通省、環境省 等)

⑩ 沿岸域の総合的な管理

総合的な土砂管理の取組の推進等の海域・陸域一体となった施策、海面利用のルールづくり、沿岸域における関係者の連携体制の構築等を推進するとともに、地域の実情も踏まえた沿岸域管理のあり方を明確化し、施策を推進する。

(関係府省：農林水産省、国土交通省、環境省 等)

⑪ 海洋管理のための離島の保全・管理

広大な管轄海域を設定する根拠の一部となる等の重要な役割を担う離島について、海洋政策推進上の位置付けを明確化し、保安全管理に関する基本的な方針を策定するとともに、離島の保全・管理、振興を推進する。

(関係府省：文部科学省、農林水産省、経済産業省、国土交通省、環境省 等)

(6) 地方公共団体における海洋関連業務の概要 ～アンケートを通じて～

海洋政策は、国のみによって推進されるものではなく、地方公共団体や、海洋産業に関わる事業者、地域の住民の方々、海洋に関する活動を行う様々な団体等の連携・協力により進められるものです。

この中で、地方公共団体は、海洋基本法において「基本理念にのっとり、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」と規定されており、地先の海面を中心に様々な取組を展開しています。

特に沿岸域は、その地理的状況、地形的状況、社会的状況、利用状況等、その様相が個々に異なるため、各沿岸域の特性を踏まえた取組が必要です。このため、地方公共団体が行っている施策は、法律等の全国共通の制度に基づく施策から、個々の地域の特性を踏まえた独自の施策まで、多岐にわたっています。また、個別の取組についても、地域の状況を踏まえた、他の地域の参考にもなる先進的な取組も多数存在して

います。

そのため平成 20 年に総合海洋政策本部事務局は、海域管理に関して、地方公共団体がどのような手法により施策に取り組んでいるかを把握するためのアンケートを行いました。

具体的には、①地方公共団体において策定している海域の利用・管理等に関する条例・規則、②地方公共団体において策定している海域の利用・管理等に関する計画・方針等、③地方公共団体において指定・設定している海域の利用・管理等に関する区域等についてその内容を提出して頂きました。その結果を参考図表 3 に示します。この表は、沿岸域における様々な取組を活動に着目して分類した上で、法令に基づく取組か、独自の取組か、等についてとりまとめたものです。ただし、この表は、必ずしも全体を網羅したものではなく、また、個々の独自の取組の内容についても情報が不足していますが、さらに情報の補足等を行い、充実していくべきものと考えています。

また、海洋に関する政策を展開していく上で、国と地方公共団体とが連携し、さらに情報交換を行うこと、また、地方公共団体相互でも様々な取組などに関する情報を共有し交換し活用することは、非常に有意義であると考えています。このため、海洋施策部門の窓口組織を登録することに合意した地方公共団体（都道府県・政令指定都市のうち、55 団体：平成 21 年 6 月現在）と総合海洋政策本部事務局との間で、沿岸域を含む海洋に関する様々な情報を国と地方公共団体が共有・交換できるネットワークの構築に平成 20 年度から着手したところです。より多くの地方公共団体の参加を期待しています。

（7） むすび

以上のように、海洋基本法の制定により、我が国の海洋政策については、国、地方公共団体、事業者、国民の責務が明確化されるとともに、その推進体制が整備されました。

海洋基本計画に定められた重要な海洋施策を着実に実施していくためには、政府はもとより、国民の皆様を含む国全体での取組が求められています。

「海洋の状況及び海洋に関して講じた施策」に関する報告は、毎年度、とりまとめ公表することとなっていますが、政府では、その他の海洋施策等の現況についても、インターネット等で随時公表することとしていますので是非ご活用ください。

（総合海洋政策本部のホームページ：<http://www.kantei.go.jp/jp/singi/kaiyou/index.html>）