

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〕

目 次

はじめに	1
1. 低潮線の保全及び拠点施設の整備等に関する基本的な方針	2
(1) 排他的経済水域等の重要性	2
(2) 排他的経済水域等の安定的な保全措置の方針	2
(3) 排他的経済水域等の保全及び利用に関する活動の方針	3
(4) 排他的経済水域等の保全及び利用に関する活動を行うための 施設、体制等の整備の方針	4
2. 低潮線の保全に関し関係行政機関が行う低潮線及びその周辺の状況の調査、 低潮線保全区域における海底の掘削等の行為の規制その他の措置に関する 事項	5
(1) 低潮線の保全に関する基本的考え方	5
(2) 関係行政機関が行う低潮線及びその周辺の状況の調査	5
(3) 関係行政機関が行う低潮線保全区域における海底の掘削等の行為の規制	6
(4) 関係行政機関が行うその他の措置	7
3. 特定離島を拠点とする排他的経済水域等の保全及び利用に関する 活動の目標に関する事項	7
(1) 特定離島の指定	7
(2) 特定離島を拠点とした活動の目標	8
4. 拠点施設の整備等の内容に関する事項	11
(1) 拠点施設の整備等に関する基本的考え方	11
(2) 特定離島港湾施設の整備に関する内容	11
5. その他低潮線の保全及び拠点施設の整備等に関する事項	12
(1) 基本計画の進ちょく状況の総合海洋政策本部への報告	12
(2) 施策の効果的な実施のための関係機関等の連携	12
(3) 国民への普及・啓発等	12
(4) 基本計画の見直し	12

はじめに

この計画は、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年法律第41号。以下「法」という。）第3条に基づき、低潮線の保全並びに拠点施設の整備、利用及び保全に関する総合的かつ計画的な推進を図るための基本計画（以下「基本計画」という。）として閣議決定するものであり、海洋を管理する立場から我が国の明確な政策を示すものである。

我が国における排他的経済水域及び大陸棚（以下「排他的経済水域等」という。）の保全及び利用に関する活動は、まだ道半ばであり、計画・調査段階にあるもの、さらには検討の俎上^そに載ったばかりのものも少なくない。海洋立国を目指す我が国は、長期的かつ戦略的な視点を持って、排他的経済水域等の保全及び利用を推進することが必要である。こうした観点から、この基本計画では、特定離島を拠点とした様々な分野における新しい構想に基づいた活動についても、政府が支援し、推進すべき重要な施策の一つとして位置付けている。

排他的経済水域等の保全及び利用に関する諸施策を、政府として、実現に向けて着実に進めることを決意し、この基本計画として表すものである。

1. 低潮線の保全及び拠点施設の整備等に関する基本的な方針

(1) 排他的経済水域等の重要性

1994年(平成6年)に発効した海洋法に関する国際連合条約(平成8年条約第6号。以下「国連海洋法条約」という。)は、沿岸国に対し、排他的経済水域においては、天然資源の探査、開発、保存及び管理のための主権的権利、経済的な目的で行われる探査及び開発のためのその他の活動(海水、海流及び風からのエネルギーの生産等)に関する主権的権利並びに人工島、施設及び構築物の設置及び利用、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を、また、大陸棚においては、大陸棚を探査しその天然資源を開発するための主権的権利を認めるとともに、排他的経済水域等における海洋環境の保全等についての義務を課している。

海に囲まれ、国土の面積も狭隘^{あい}な我が国にとって、排他的経済水域等は、貴重な海洋エネルギー・鉱物資源の開発及び水産資源の利用を排他的に行うことが認められている貴重な場である。これら排他的経済水域等から得られる海洋エネルギー・鉱物資源や水産資源は我が国の経済活動や国民生活を支えるものであり、これらが安定的に供給されることは、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に大いに寄与するものである。また、持続的な水産資源の利用や多様な生態系の保全のため、良好な海洋環境を維持していくことも重要である。さらに、我が国の本土から遠隔地にある排他的経済水域等において、人為的影響が少ない環境で地球環境の調査や生態系の調査を行うことが科学的知見を高め、国際社会に貢献することも期待できる。

さらに、海洋分野の新フロンティアの開拓が我が国の「新成長戦略」(平成22年6月18日閣議決定)にも位置付けられており、本計画を機に、海洋における再生可能エネルギーの開発・普及等の新たな形での排他的経済水域等の利用が今後一層促進されることが期待される。

このように、排他的経済水域等は、我が国にとって天然資源及び海洋における再生可能エネルギーの開発及び利用、海洋環境の保全、科学的知見の取得等の場として極めて重要なものである。

(2) 排他的経済水域等の安定的な保全措置の方針

我が国の排他的経済水域等を安定的に保全するため、以下の方針に基づき措置を講じる。

排他的経済水域等は、国連海洋法条約において、通常、海岸の低潮線からなる基線を基礎として定められることが規定されている。このため、低潮線が何らかの事由により後退することがあれば、その面積が大幅に縮小するおそれがある。したがって、排他的経済水域等の安定的な保持のためには、排他的経済水域等の限界を画する基礎となる低潮線を保全する意義は非常に大きい。

このため、排他的経済水域等の基礎となっている低潮線の現状の把握や低潮線保全区域の適切な設定を行うとともに、人為的損壊の未然防止や自然侵食の進行の状況確認とそれに伴う保全措置が必要か否かを検討するため、低潮線の状況の監視・巡視等に関係機関が協力して取り組む。

低潮線保全区域の指定は、区域内における土地の掘削等の行為が禁止され、違反した場合には罰則を伴うものであることから、海底の地形、地質その他の低潮線及びその周辺の自然的条件について調査によって確認を行い、必要最小限度の区域に限らなければならない。

低潮線保全区域の指定は、我が国の領土にあるすべての排他的経済水域等の基礎となる低潮線を対象に行われるべきものであるが、現状では北方領土及び竹島の周辺海域については、法第2条第7項に定める「やむを得ない事情により、海底の地形、地質その他の低潮線及びその周辺の自然的条件について、調査によってその確認を行うことができない海域」に該当することから、当該区域の指定は行わないこととする。ただし、自然的条件について、調査によってその確認を行うことができることとなった時に、直ちに調査を行い低潮線保全区域として指定を行う。

(3) 排他的経済水域等の保全及び利用に関する活動の方針

国連海洋法条約により、沿岸国に認められている排他的経済水域等における天然資源の開発等のための主権的権利等を行行使するとともに、海洋環境を保全する義務を果たすため、低潮線の保全及び拠点施設の整備等の措置を講ずるとともに、以下の方針に基づき活動を行う。

低潮線の保全及び拠点施設の整備等の措置により開発・利用の促進が期待される天然資源に関しては、我が国の排他的経済水域等に多様で豊富な水産資源やメ

タンハイドレート、海底熱水鉱床、コバルトリッチクラスト等の海洋エネルギー・鉱物資源が存在していることを踏まえ、これらの資源に係る主権的権利を適切に行使し、その円滑な開発・利用を推進する。また、今後の利用が期待されている洋上風力、波力、潮力、海洋温度差等の海洋における再生可能エネルギーの開発・利用及び自然環境をいかした新素材の開発や地球環境の観測、観測・研究拠点又は教育・観光の場としての活用に取り組む。これらの開発は、民間企業にとってリスクが高く、技術的な困難を伴うものも少なくないので、こうしたものについては、基礎調査や技術開発等について、国が先導的な役割を担う。

水産資源や海洋エネルギー・鉱物資源が自然によってはぐくまれた財産であること、また、自然環境そのものが財産であることに思いを致し、海洋環境の保全を推進する。例えば、開発と利用に当たっては、再生産可能な資源については持続可能な利用が実現されるよう努めるとともに、開発・利用に当たって海洋環境の保全との調和が図られるよう十分配慮して進めなければならない。

我が国の領土の10倍以上の広大な排他的経済水域等を保全し、利用するためには、効率的かつ計画的に活動を実施することが不可欠であるが、関係する行政機関も多岐にわたるため、内閣官房が中心となって関係行政機関が連携しなければならない。このため、各省庁がそれぞれ進めている開発・利用・保全の計画・施策及びその進捗状況等についても情報を共有し、連携・協力することにより、政府が一体となって活動を推進する。

(4) 排他的経済水域等の保全及び利用に関する活動を行うための施設、体制等の整備の方針

排他的経済水域等の保全及び利用に関する活動を支援するため、以下の方針に基づきハード及びソフト両面から環境整備を行う。

ハード面では、法第2条第3項に基づき定められた「特定離島」に港湾の施設を整備する。また、排他的経済水域等における天然資源の開発等のための主権的権利等を適切に行使するため、詳細な海底地形等を調査するための船舶の整備、機器の導入、排他的経済水域における水産資源の持続的利用を図るための漁場等の水産基盤の整備を推進する。なお、拠点施設の整備に当たっては、特定離島及び海洋の環境の保全に配慮しつつ進める。

ソフト面では、地理、気象・海象等の海洋に関する基礎的情報、調査結果等の各

省庁の海洋情報及び低潮線に係る情報の一元化を進める。また、排他的経済水域等における天然資源の開発等のための主権的権利等を適切に行使するため、排他的経済水域等及び低潮線の調査、監視・巡視や低潮線保全区域における行為規制に係る法の執行、詳細な海底地形等の調査のための組織・人員等の体制を整備・強化する。

我が国の排他的経済水域等における権益を確保し、探査、開発等のための主権的権利を適切に行使するため、資源探査及び科学的調査に係る制度整備を検討し、適切な措置を講じる。

2. 低潮線の保全に関し関係行政機関が行う低潮線及びその周辺の状況の調査、低潮線保全区域における海底の掘削等の行為の規制その他の措置に関する事項

(1) 低潮線の保全に関する基本的考え方

排他的経済水域等の基礎となる基線は、国連海洋法条約において、沿岸国が公認する海図に記載されている海岸の低潮線等と定められており、低潮線及びその周辺の測量・調査により低潮線及びその周辺の現状を把握する必要がある。

排他的経済水域等の基礎となっている低潮線の保全に当たっては、自然の陸地がそのまま保持されるよう、人為的損壊を未然に防止することが大変重要である。

(行為規制及び保全措置)

低潮線保全区域を設定し、低潮線保全区域内における海底の掘削等の行為を規制することにより、低潮線の人為的損壊を防止する。

排他的経済水域等の基礎となっている低潮線は、離島の海岸線など生活する住民が少ないか又はいない場所に所在し、通常、人の目が行き届かない場合が多い。したがって、低潮線の保全を確実にするためには関係機関が協力して、人為的な損壊行為が行われていないか監視・巡視するとともに、自然侵食による形状の変化がないか調査を実施することが必要である。

また、自然侵食の進行等により低潮線の大幅な後退が認められる場合など保全措置が必要となった場合には、必要な対策の実施等について検討を行う。

(2) 関係行政機関が行う低潮線及びその周辺の状況の調査

ア. 低潮線及びその周辺の状況の調査の実施

低潮線及びその周辺の現状を的確に把握するとともに海図への反映を図るため、詳細な海底地形等を調査することが可能な自律型潜水調査機器(AUV: Autonomous Underwater Vehicle)の導入及び測量船の整備等を推進するとともに、航空レーザー測量及び衛星写真の利用を含め、海底地形、地質及び海潮流等必要な調査を実施する。

イ. 低潮線及びその周辺の情報の集約

(海洋情報の集約)

本年3月に海洋情報の所在を一元的に収集・管理・提供することを目指す海洋情報クリアリングハウスの運用を開始したところであり、引き続き、より広範囲の行政機関・学界等関係者による海洋情報の所在情報の登録を実施する。さらに、海洋情報をビジュアル化した電子基本情報図である海洋台帳の整備を推進する。

(低潮線データベースの構築)

低潮線の保全を確実に実施していくため、低潮線に係る位置、行政区分、図面、写真、利用状況等の情報及び低潮線の所在する離島に係る名称、位置、施設等の情報の管理並びに関係行政機関での共有を可能とする政府内部用の低潮線データベースの構築を推進する。また、低潮線の保全に資する周期的な基本測量データ、海象データ、衛星写真、空中写真等の情報を所有する関係行政機関は、低潮線データベースへの情報提供に協力する。

(3)関係行政機関が行う低潮線保全区域における海底の掘削等の行為の規制

ア. 低潮線保全区域の指定及び変更

低潮線保全区域内における行為規制は、国民の権利を制約することとなるため、その指定に当たっては区域を必要最小限とすべきである。したがって、区域指定に当たっては、現地の自然的条件等を確認して最小限の区域で低潮線の保全が実現されるよう適切に指定する。区域指定後であっても、その後の調査により自然的条件の変化が認められた等の場合には、区域の変更が必要か否かを検討し、必要な場合には、低潮線の保全に必要な区域変更を速やかに行う。

イ. 低潮線保全区域における監視・巡視、違反者の監督処分に係る執行体制

低潮線保全区域の巡視体制の整備を図るとともに、巡視船艇及び航空機の機能を強化する等により低潮線保全区域及びその周辺海域の監視・警戒体制の強化を図る。また、監視・警戒・巡視から違反行為を確認した場合の監督処分に至るまでの事務に係る関係行政機関の連携手続きを定める。また、関係行政機関は、低潮線保全区域の監視・巡視等の実施及び協力を努める。

ウ. 低潮線保全区域における代執行措置

監督処分を受けた違反者が当該処分に従わない場合には行政代執行を行う。

(4) 関係行政機関が行うその他の措置

ア. 低潮線保全区域を有する離島等の管理

「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」(平成21年12月1日総合海洋政策本部決定)において、「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、排他的経済水域等の安定的な保全に資することを目的として、排他的経済水域等の基礎となる低潮線の周辺の無主の土地について、早期に行政財産化する。

イ. 低潮線の保全に資するその他の措置

関係行政機関は、低潮線保全区域と重複する海岸保全区域、港湾区域、漁港区域等において、低潮線の保全という法の趣旨を考慮し、当該区域の保全を推進する。

3. 特定離島を拠点とする排他的経済水域等の保全及び利用に関する活動の目標に関する事項

(1) 特定離島の指定

「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年政令第157号)により、南鳥島及び沖ノ鳥島が指定されている。各島の特徴は以下のとおりである。

ア. 南鳥島

我が国の国土の最東端に位置し、東京(23区)から約1,950 km(小笠原群島父島から約1,200 km)離れ、約43万 km²の排他的経済水域の面積を有する島である。同島は周囲が約6 kmほどの隆起サンゴ礁によって形成されており、太平洋プレート上にある日本で唯一の陸地であり、人間活動による周囲の自然環境への影響が少なく、陸域の影響を受けない太平洋上の孤島である。また、希少な鳥類の繁殖が確認されている。

従前から関係省庁による気象観測等が実施されている。また、周辺海域はコバルトリッチクラストの賦存が有望とされている。

イ. 沖ノ鳥島

我が国の国土の最南端に位置し、東京(23区)から約1,700 km(小笠原群島父島から約900 km)離れ、約42万 km²の排他的経済水域の面積を有する島であり、東小島及び北小島並びにそれらを取り囲む東西4.5 km、南北1.7 kmの環礁で構成されている。同島はフィリピン海プレート上にあり、人間活動による周囲環境への影響が少なく、陸域の影響を受けない太平洋上の孤島である。

従前から島の侵食対策として、関係省庁により護岸の設置等による保全工事が実施され、国土保全上重要な施策となっている。また、周辺海域では東京都により、カツオ・マグロ類の大型回遊魚の漁場を造成するための活動などが行われている。

(2) 特定離島を拠点とした活動の目標

ア. サンゴ増殖技術の開発・確立による国土保全

サンゴ礁の島では、国土保全対策の一つとして、サンゴや有孔虫などの島を形成する材料となる生物の生産を高め、生産されたサンゴの砂礫^{れき}等を堆積させることによって、島の保全・再生を図ることが有効な手段と考えられている。そのために必要なサンゴ種苗生産技術、増殖基盤や効率的な移植技術等、一連のサンゴ増殖技術を開発・確立する。また、得られたサンゴ増殖技術等により、海面上昇の問題に直面する環礁国家に対して、島の保全・再生に必要な技術協力を実施する。

イ. 海洋鉱物資源開発の推進

平成21年3月に総合海洋政策本部で了承された「海洋エネルギー・鉱物資源

開発計画」に基づき、鉱物資源(コバルトリッチクラスト)の存在が期待される特定離島周辺海域において、資源の賦存量・賦存状況等のポテンシャルを把握するための基礎的調査を実施する。当該調査によって得られた成果を踏まえ、特定離島周辺海域における海洋鉱物資源の開発及び商用化を目指す。

ウ. 持続的な漁業活動の推進

特定離島周辺海域は、漁場としての可能性が期待されている。当該海域において漁場調査を実施するとともに、漁業活動を支援するための漁場等の水産基盤の整備等について検討を進める。また、国民が持続的に経済活動を実施できるよう、適切な水産資源の管理を実施する。

エ. 海洋における再生可能エネルギー技術の実用化に向けた取組

地球温暖化が進行する中、全世界で二酸化炭素排出削減を目指した再生可能エネルギーの活用が推進されている。しかしながら、我が国の海流・潮流発電、波力発電、海洋温度差発電等の海洋における再生可能エネルギーの実用化のためには、実証実験が必要とされており、大学や研究者からは効率的な実証試験を行うことのできる施設構築についてのニーズがある。これについて、特定離島及びそれらの周辺海域の自然環境、当該地域のエネルギー需要などの様々な検討要素を踏まえて、海洋における再生可能エネルギー技術の実証試験場としての可能性について検討する。

オ. 自然環境をいかした新素材の開発

沖ノ鳥島は、その厳しい自然環境特性をいかし、海洋構造物の構造部材として用いることのできる新素材(繊維系複合材、超耐食性金属等)の技術評価試験を実施することに適していることから、技術評価試験の実施により新素材を開発する。

カ. 人為的影響を受けない環境をいかした地球環境の観測等

島の特徴を踏まえた観測活動として、地上及び高層の気象や、温室効果ガス濃度等の観測を長期継続的に実施している。特に、南鳥島は国連専門機関である世界気象機関(WMO: World Meteorological Organization)における全球大気監視(GAW: Global Atmosphere Watch)計画の中で、世界26か所の観測点のうちの一つに指定され、我が国唯一の観測点となっている。今後も、観測環境を保全しつつ、同計画に資する温室効果ガス濃度等の地球環境の観測を実施する。

また、海象データの取得・活用による津波対策等防災への取組を推進する。

キ. 広域的な地殻変動観測

全国約1,200か所に設置された電子基準点(GPS連続観測点)とGPS中央局(茨城県つくば市)からなるGPS連続観測システムを運用しており、特に南鳥島及び沖ノ鳥島に設置されている電子基準点は、それぞれ太平洋プレート、フィリピン海プレートの運動を観測する上で、なくてはならない重要な観測点とされている。今後も、GPS連続観測システムの運用によって、広域的な地殻変動の連続的な観測を実施し、適切な国土管理を推進する。

ク. 観測・研究活動の拠点としての環境整備

大学や研究機関等においては、島の特徴をいかした地球規模での環境関連の観測や、生態系、地球内部構造、海洋循環構造に関する観測を行う等の研究活動の拠点として利用することについてのニーズがある。このようなことから、研究者の島への移動手段や研究・宿泊施設等の利用に関するルール作りや関係省庁が行う協力・支援の枠組みなどについて検討を進める。

ケ. 持続可能なエネルギーモデル

我が国本土から遠隔地にあり、周辺を海に囲まれた離島においては、島で必要とするエネルギーを太陽光、風力等の再生可能エネルギーで賄うことが効率的であり、また、環境に配慮した二酸化炭素の排出削減を推進する上でも重要である。

このようなことから、両島における活動にあたっては、必要とするエネルギーを再生可能エネルギーで賄う仕組みを構築するといった実験的な取組について併せて検討する。

コ. 海洋保護区の設定等による生態系の適正な保全

両島及び周辺海域は孤立した地理的条件から、特徴的な生態系が維持され、かつ、サンゴ礁等は魚類を始めとする多様な生物の生息・生育の地となっていることから、これらの生態系及び海洋環境の適正な保全を総合的に推進する必要がある。このため、生態系の調査・研究やその保全への取組を行うとともに、現在進められている我が国の海洋保護区の設定の在り方に関する検討を踏まえ、海洋保護区の設定等による生態系の適正な保全方策について検討する。

サ. 教育・観光の場としての活用等

我が国の海洋権益を確保する上で、両島が重要な役割を果たしていることを広

く国民一般に周知することは重要である。このため、島への寄港や島に近接する航路をとる旅客船クルーズを企画・推奨する等により、海洋に囲まれた日本の国土の特色についての見識を深めることのできる教育や観光の場としての活用について検討する。また、気象情報の提供、イベント等を通じて、国民に両島を周知する方法等を検討する。

シ. 特定離島の活動を支援するための海洋データ収集、海上の安全の確保等

特定離島の利活用を円滑に推進していくためには、特定離島周辺における海潮流等海洋の特性を的確に把握することが必要であることから、これら周辺海域において海潮流観測等を実施し、基礎データを収集する。

また、特定離島周辺海域における海上交通や海上利用の状況を把握し、必要に応じて灯台等の航路標識を整備する等により、海上交通の安全を確保する。

4. 拠点施設の整備等の内容に関する事項

(1) 拠点施設の整備等に関する基本的考え方

法第2条第3項に基づき定められた「特定離島」において、この基本計画の4.に拠点施設の整備等の内容が定められた港湾の施設について、国土交通大臣が建設、改良及び管理を行う。さらに、特定離島を拠点とした排他的経済水域等をめぐる今後の状況に応じ、更なる施設の整備の必要性について検討することも考える。

(2) 特定離島港湾施設の整備に関する内容

ア. 南鳥島

国土交通大臣は、南鳥島及びその周辺海域で活動する船舶による係留、停泊、荷さばき等が可能となるよう、南鳥島南側海岸部に特定離島港湾施設(岸壁(延長160 m・水深-8 m)及び泊地(水深-8 m)(附帯施設を含む))を整備する。

イ. 沖ノ鳥島

国土交通大臣は、沖ノ鳥島及びその周辺海域で活動する船舶による係留、停泊、荷さばき、北小島等への円滑なアクセス等が可能となるよう、沖ノ鳥島西側に

特定離島港湾施設(岸壁(延長160m・水深－8m)、泊地(水深－8m)及び臨港道路(附帯施設を含む))を整備する。

5. その他低潮線の保全及び拠点施設の整備等に関する事項

(1) 基本計画の進捗状況の総合海洋政策本部への報告

この基本計画に基づく低潮線の保全に関する措置、特定離島を拠点とする活動、拠点施設の整備等の毎年度の進捗状況について、翌年度速やかに総合海洋政策本部へ報告し、計画の着実な実施を図る。

(2) 施策の効果的な実施のための関係機関等の連携

法に基づく低潮線保全区域に係る事務の執行及び低潮線に関するデータの共有、特定離島を拠点とした排他的経済水域等の利用及びその促進についての関係省庁の情報共有、施策の連携及び効果的な実施、並びにその他法に関連する事務のため、関係省庁連絡会議を設置し、定期的を開催する。

(3) 国民への普及・啓発等

排他的経済水域等が、海洋エネルギー・鉱物資源が賦存し、水産資源を育む、価値の高い存在であることにかんがみ、我が国にとって排他的経済水域等の保全及び利用が重要であること等に関して、国民への普及及び啓発に努める。また、法の円滑かつ適切な実施のため、地方自治体・関係者等に理解と協力を要請する。

(4) 基本計画の見直し

この計画は、おおむね10年後の姿を目標にしているが、それまでの間にも、必要に応じ、柔軟に計画の見直しを行う。