

我が国の新たな海洋政策について

大庭靖雄
OHBA, Yasuo

内閣官房総合海洋政策本部事務局長

1—はじめに

平成20年3月18日に、政府の海洋基本計画が決定された。この計画は、昨年7月に施行された海洋基本法に基づいて定められた我が国にとって初めての海洋政策に関する基本計画である。この計画によって、我が国の海洋政策は新たな局面を迎えたといえる。この計画に沿って、我が国の新たな海洋政策を解説したいと思う。

2—海洋とのかかわり

地球は、太陽系で生命を育む海洋を持つ唯一の惑星で、奇跡の星だといわれる。海洋に支えられて、人類を含む実に多くの生物が存在している。

6千余りの島々からなり、海洋に広く展開する我が国は、その歴史を通じて、海洋を物資や人の輸送の場として積極的に利用して、国家を成立させた。また、水産業を発展させつつ、同時に、津波、高潮等の海洋の脅威から生命・財産を守りながら発展してきた。

海洋に関する国際的なルールは、20世紀に入って大きく変わり、1994年に国連海洋法条約が発効して、その大枠が確立された。この条約により、領海、公海だけでなく、排他的経済水域や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た。このルールにより、我が国は、世界で6番目ともいわれる広大な管轄海域を持つにいたった。

人口の増大に伴う食料やエネルギーの需要の増大、地球の温暖化など、我々が直面する課題は、地球的な規模である。また、近年、温暖化に伴う海面上昇という問題や、広域化する海洋汚染、海洋生態系の攪乱等の環境問題も顕在化してきている。

海洋は、我々にとっていまだにフロンティアであるが、これまでに、海底資源の存在や、海洋と気候の密接な関連、水産資源の管理など、様々な課題への対応策が、海洋の分野の研究から生まれてきている。

海とともに生きてきた長い歴史を持つ我々は、海洋との多様な関わりを踏まえ、このような課題に対処し、人類の将来

を安寧なものとするよう先導的な役割を果たすことができる。

3—海洋基本法の制定と計画

海洋は、人類の活動範囲から見ると無限の広さを持つ空間であった。だからこそ、これまで我が国では、海にかかわる行政は、さまざまな行政目的を達成するために海をどう利用していくかという視点で進められてきた。端的にいうと、海洋を管理する対象として見るという発想はなかったのである。そういうものである限り、海洋に関する行政において、関係機関の相互の連携ということも重く見られることはなかった。

しかし、事態は変わってきた。様々な海洋利用が輻輳してきたこと、陸上における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ている様々な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必要になった。

国連海洋法条約が示した枠組みにより、海洋に面した沿岸国は、排他的経済水域という広い海域を管理することができるようになったが、それは同時に、その海域を国際的に分担して管理する責務を負ったということでもあった。また、その枠組みを補完するための規範形成に向けた国際的な活動が活発に行われている。そのような国際動向等に対し、海洋を管理する立場からの明確な姿勢を持って対応していくことが必要だ。

このような状況を背景にして、平成19年7月20日に、海洋基本法が施行された。そして、海洋に関する施策を集中的かつ総合的に推進するための体制として、内閣に総理を本部長とする総合海洋政策本部が設置された。この本部が第一に取り組んだことが、海洋基本計画の策定であった。この計画は、今後の海洋政策推進のための基本を示すものである。

4—本計画における政策目標と計画期間

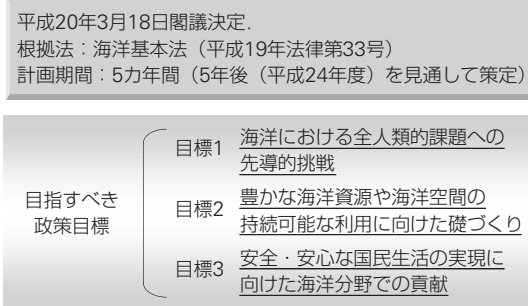
基本法は、海洋に関する施策を推進して、我が国の経済社会の健全な発展と国民生活の安定向上を図り、海洋と人類の

共生に貢献することを、目的として掲げている。この目的との関連で言えば、①我が国の海域において、「持続可能な開発」を実現し継続していくこと、②海洋の平和と安全の確保に向け積極的に取り組み先導的な役割を果たしていくこと、③海洋に関する全人類の諸課題に対し、先進国として貢献していくことが、我々にとって長期的に目指していく方向となるだろう。

ただし、現時点では、従来の海洋施策を大きく転換し、新たな海洋立国の実現に向け第一歩を踏み出そうとしている段階であるから、まず諸制度の整備など足元から固めていかなければならない。このため、本計画は、計画期間を5年間とすることとした。そして本計画が目指すべき政策目標を以下のとおり定めた。

- 目標1 海洋における全人類の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

海洋基本計画の概要



■図—1 海洋基本計画の概要その1

5——海洋に関する施策の方向

海洋に関する施策を説明するとき、利用と管理という分け方で説明することは可能だろう。また、海を知る、海を守る、海を利用するという三分法で説明することもできる。しかし、海に



■図—2 海洋基本計画の概要その2

対する政策の広がりには多様であるから、さらに踏み込んで、基本法が示す6つの基本理念に沿って説明することが適当だと思う。

(1) 海洋の開発及び利用と海洋環境の保全との調和

我々の周囲には幸いにして豊かな資源に恵まれた広大な海洋空間がある。海洋が、人間の活動に比して無限に大きかった時代は過ぎ去り、持続可能な利用を継続するためには特別な配慮をしなければならなくなった。このことを認識すると、海洋の開発・利用のためには、海洋環境の保全に十分配慮した上で、両者の調和を図らなければならない。

水産資源については、世界の三大漁場のひとつに数えられる豊かな海域の持続可能な利用の実現に向け、低位水準にある資源を回復させることが必要である。

また、エネルギー・鉱物資源については、現在そのほとんどを海外に依存しているが、今後の世界的な需要の増大を見込むと、我が国が自ら調達できる資源として周辺海域に賦存する資源を開発することが重要である。石油や天然ガスに加え、メタンハイドレートや熱水鉱床といった新たな資源が存在することがわかってきた。このような新たな資源開発を計画的に進めるため、20年度中に「海洋エネルギー・鉱物資源開発計画(仮称)」を策定する。当然のことながら、深海底の資源の採掘や精錬の技術、採取時の環境影響を軽減する技術を含む各種の技術開発を行っていかなければならない。

海上輸送量の増大に対しては、船舶からの油の流出や大気汚染の防止等に努めることが必要である。

そのほか、沿岸域において、人手を加えて生物の多様性と生産性の維持を図り、豊かで美しい海を作るという「里海」の考え方を普及させ、また、我が国では初めて海洋保護区のあり方を明確化して逐次設定していく。そのほか、漂流・漂着ゴミ対策を推進することなどの環境対策も進めていく。

(2) 海洋の安全の確保

海洋は、さまざまな活動の場であるが、航海の自由や資源開発等は我が国の存立にかかわる重要な権益であり、これを確保する上で海洋の安全は重要である。安全を脅かすような事態に対応するため、法制度面の整備、監視・取締体制の強化等が必要である。例えば、我が国の領海などで外国船が航行秩序を乱すことを禁止し、停留やはいかいをしている船の取締りができるような法の整備を行う。さらに、海賊や、大量破壊兵器を運搬する船舶の取締りなど、主要な海域の航行の安全確保のための制度の整備を進め、国際的な連携・協力を促進する。

また、海上交通の事故も、なお深刻な問題であり、多様化する船舶の運航形態に応じた海難防止対策等の推進が必要である。特に我が国にとって海路の要衝であるマラッカシンガポール海峡の航行安全対策には、引き続き積極的な役割を担う。

他方、海岸線が長く、奥行きが乏しい我が国は、海洋に由来する自然災害の脅威にさらされている。これらに対応するため、災害防止策、被害拡大防止策、災害復旧策の推進が必要である。

(3) 科学的知見の充実

海洋には、地球の温暖化、海底地震、海洋資源など解明すべき領域が多いため、海洋調査・研究を積極的に進める必要がある。しかも海洋調査には時間とコストがかかることを踏まえつつ、基礎研究及び政策課題に対応した調査・研究開発を戦略的に推進することが必要である。特に、統合国際深海掘削計画等の国際的な取組を先導的に推進する。

それぞれの機関が実施している各種海洋調査を、その目的に応じて充実していくことに加え、これまで必ずしも十分とはいえない海洋管理に必要な基礎情報の収集のために、調査が進められなければならない。そのため、関係機関が連携して効率的に調査ができるようにするとともに、海洋に関する情報を一元的に管理・提供を行う体制を整備する。

海洋科学技術に関しては、さまざまな新しい構想に基づくプロジェクトなどの提案がある。ひとつの役所の所掌を超える巨大な投資を要する提案が少なくないため、今までどおりではなかなか実現しがたいが、それらについて、各府省が連携して、実現性や効果等を明確化する仕組みを用意し、可能なものから実現していく。

さらに、海洋に関する研究開発課題は、理科系という枠を超え、さらに産業の壁も越えることから、関係者が交流を行える場を創出すること等により、産官学の関係者の連携を強化することが必要である。もちろん、次代を担う若手人材の育成・確保等が重要である。

(4) 海洋産業の健全な発展

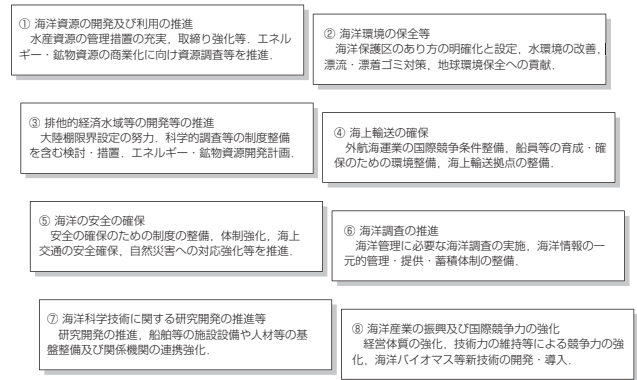
海運業は、いわば我が国の足腰である。しかしながら、国際海運市場における厳しい競争の中で、日本籍船や日本人船員は激減した。主要な海運国で採用されているトン数標準税制の導入に取り組み、日本籍船や日本人船員を増加させようとする海運企業への支援策として活用する。また、漁船漁業や内航海運事業者の経営基盤の強化、労働環境の向上、教育システムの再構築等による船員等の育成・確保を推進する。

また、国際航路の船舶の大型化等に対応した海上輸送拠点の整備を推進する。

船舶等に関わる安全・技術基準を策定して不断に見直し、技術開発等による海上輸送の質の向上を推進し、さらに、省エネ効果の高い発光ダイオード集魚灯、海洋バイオマスを効率的に利活用する技術、船舶の実海域における燃費に関する性能評価技術、天然ガスハイドレートを輸送する船舶等新技術の開発・導入等を推進し、海洋産業の強化を図る。

在来型の海洋産業に加え、豊富な海洋資源や多様で広大な海洋空間を活かした新たな海洋産業の創出に積極的に取りくむ。例えば、海洋関連分野における産学官連携、海洋資源を活かした地域活性化の推進、海洋情報の活用促進等により、新たな海洋産業が育まれる。美しくしかも多彩な表情を見せる海岸線に恵まれた我が国にとって、海洋レジャーは、これから発展する分野のひとつだと思う。

第2部 政府が総合的かつ計画的に講ずべき施策



■図一三 海洋基本計画の概要その3

(5) 海洋の総合的管理

我が国にとって、海洋の管理という政策に取り組むことは、広大な我が国の管轄海域に関する新たなしかも重要な挑戦である。

海域を適切な状態に保つこと、開発・利用の可能性を明らかにしてその促進を図ること、利用秩序を維持すること、海域を適切に管理する立場からこのような3つの課題に取り組まなければならない。急がれるのは、海洋情報の収集と管理、海洋保護区の設定、陸域との関連等を踏まえた沿岸海域管理、大陸棚の外縁設定、外国船等の適切な活動の促進、離島の適切な管理等の問題に取り組んでいくことである。

沿岸域は、多様な利用が行われている空間である。同時に、海からの災害を防ぐための防災フロントであり、海洋汚染の問題を抱える海域であり、海岸侵食が見られる場所でもある。例えば、海岸侵食を防ぐためには、海岸での防護措置だけではなく、河川の上流から流れ下る土砂の量を確保することも必要だ。最近著しい漂流漂着ごみも、海外から流れてきたものというより、国内で生じるものが多いという調査結果が出ている。だからこそ、陸側での管理と連動させた取り組みが必要だ。このような、沿岸域で、必要な空間を特定して、しっかり管理するという発想も必要である。各沿岸域における関係者の連携体制を構築し、沿岸域の特性に応じた管理のあり方について、地域の実情も踏まえ、明確化し、適切に措置する、そういう活動が必要だ。

国連海洋法条約によれば、地形や地質を明らかにすることにより、200海里を超えて大陸棚の限界を設定することが

可能である。そのためには、平成21年5月までに国連に申請して、審査を受ける必要がある。関係省庁の連携による努力が重ねられているが、成果を得るために最大の努力が傾注されなければならない。

我が国の管轄海域で、外国船による科学的調査等が行われる場合、我が国の同意を得て行うのが国際ルールである。同意を与える手続きは国によって違いがあるが、資源管理が重要性を増すなどを考えれば、我が国でも近隣国と同様に法律による制度を整備する必要があるとの指摘がある。そのような場合にどのような問題があるか、よく検討した上で適切に措置する。

また、我が国の、世界で6番目に広いといわれる海洋の広がり、6,000余りの海洋に広く展開する島々によって根拠付けられている。これまで、離島政策は、離島に住む人々の生活基盤や経済基盤を整えることに力点が置かれていたが、海洋を管理する立場に立ってみると、無人離島を含め、海洋の管理や海洋の利用とのかかわりで離島を管理・保全することが必要だ。このため、「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(仮称)」を策定し、新たな離島政策を推し進める。

さらに、利用が輻輳している海域においては、様々な関係者に関わる利用調整ルールづくりが必要だし、それを関係者に良く理解してもらうことが大事である。そのような適正な利用関係の構築に向けた環境づくりにも取り組んでいく。

いずれにしても、海洋の管理に当たっては、様々な特性を総合的に検討する視野を持つことが必要だし、国際社会においては、平和的で衡平かつ持続可能な開発・利用の実現に努めることが必要だ。

(6) 海洋に関する国際的協調

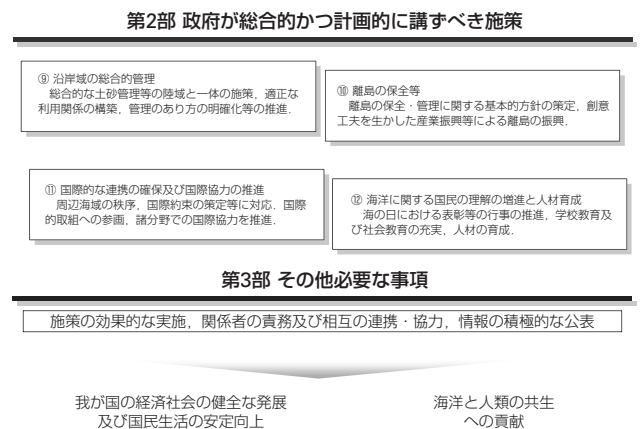
国連海洋法条約の下で、沿岸国の管轄の及ぶ海域が明らかになったとは言っても、海洋は船舶の自由な航行の場であり、環境問題の影響は一部の海域にとどまらない。また、7つの国と地域の海域が我が国の海域と境を接している。このように、海洋に関しては、国際的に解決すべき課題が多い。このようなことを認識し、われわれは、海洋の自由と安全や海洋資源の開発等に関する国際的な秩序の形成等の面で先導的役割を担いたい。そのためにも、関係各国との連携・協力を推進することが必要である。

東シナ海などの我が国と相手国との主張が重複する海域については、我が国の権益を確保し、安定した秩序を形成するため、国際ルールにのっとり解決を追求する。

海洋に関する紛争の解決に国際海洋法裁判所等を積極的に活用するとともに、その活動を支援する。

アジア海賊対策等海洋に関する国際的枠組みに積極的に参加し、国際社会の連携・協力の下での活動等において、主導的な役割を發揮する。

地球温暖化等の問題について、その解決に向けた調査・研究の推進や一層深刻化する津波、高潮対策等への支援や地域協力の推進が必要である。国際的な要請に耳を傾けながら、水産資源管理、海洋環境保全、海洋の安全確保、海洋科学技術等に関する国際協力を強化する。



■図-4 海洋基本計画の概要その4

6—海洋に関する施策を総合的かつ計画的に推進するために必要な事項

基本計画に掲げるさまざまな施策について、参与会議(総合海洋政策本部長が意見を求めるために設けられた学識者による会議)の意見を聞きながら、実施状況をフォローアップする。同時に、必要に応じ、海洋政策の推進体制の見直しを行う。

海の恵みを将来にわたり享受するために、国、自治体、関係事業者、団体などの相互の協調・協力と主体的な取組を促進する。

毎年度、海洋の状況及び海洋に関して講じた施策を公表する。さらに、海洋に関する新たな表彰の実施等国民の関心を高めるための様々な取組を推進するとともに、青少年の海洋に関する理解の促進をはかる。

7—終わりに

計画が示す多様な海洋政策をご紹介したが、我が国が今後発展を続けていくために、海洋基本計画に掲げた施策を進めることが重要である。しかも、それを通して、我が国の経済社会や国際社会に大きな貢献を行うことができることを、もう一度強調したい。この国に生まれ育った幸運を共有する我々が、海洋の恩恵を実感しつつ、国際社会の敬意を集めながら、安心して暮らしていけるような新たな海洋立国を目指したいと思う。

海洋基本計画の本文や関係資料は、総合海洋政策本部のホームページで閲覧可能です。

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