

国土交通省海洋政策懇談会 報告書
- 真の海洋国家を目指して -

平成24年3月
国土交通省海洋政策懇談会

目 次

はじめに	1
1. 海洋政策を進める際の基本的な視点	2
2. 国土交通省が取り組む海洋政策の三つの基本的方向性	2
(1) 海洋の活動を促進するための基本的施策の強化	3
(2) フロンティアへの挑戦	6
(3) 経済発展・生活安定の基盤の強化	7
3. 具体的な施策の推進	10
おわりに	10
委員名簿	11
(別紙) 今後着実に実施することとしている施策及び実施を検討している施策	

はじめに

我が国は、海洋に囲まれた6千余りもの島々で構成され、古より海を通じ諸外国と交流し、今日では、エネルギーや資源、食料などの多くを海外に頼りつつ、同時に、我が国の産業は海を超えて活動を展開し、国民の生活を支えている。また、海洋は水産資源をはじめとする様々な資源を我々に与えてきたが、今その可能性は更なるエネルギー資源や鉱物資源へと拡がりを見せ始めている。諸外国における海洋政策の進展も著しい。主要国は、海洋の適切な管理に向けた様々な制度を導入し、海洋の開発・利用・保全に積極的に取り組んでいる。我が国は、このような状況を踏まえつつ、その広大な管轄海域が国家の存立基盤であるとの認識の下、着実に海洋政策を推進し、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を図るとともに、海洋と人類の共生に貢献することが求められている。

我が国は、海洋基本法に基づき平成20年3月に策定された海洋基本計画を踏まえ、国際的協調の下、海洋の平和的かつ積極的な開発及び利用と海洋環境の保全との調和を図る「新たな海洋立国」の実現に取り組んできた。同計画は策定後5年後の見直しが予定されているところ、来年度にその時期を迎えることとなる。

また、今般の総理の施政方針演説においては、「海洋国家たる我が国の存立基盤であり、資源の宝庫である『海洋』は、政府を挙げて取り組んでいく人類全体のフロンティア」とされ、政府として海洋政策の推進が求められている。

このような中、幅広い海洋政策を担う国土交通省においても、改めてその取組を見つめ直し、今後の効果的・効率的な施策展開につなげていく必要がある。

このため、海洋に関し知見を有する有識者により構成される国土交通省海洋政策懇談会が設置され、国土交通省の海洋政策について、5年～10年先を念頭に置いた中長期的な方向性について意見交換を行った。

懇談会においては、国土交通省の施策だけでなく関連する事項など幅広い議論が行われた。本報告書は、議論の結果を踏まえ、今後の海洋政策の基本的な考え方や国土交通省が取り組むべき海洋政策の方向性等について、国土交通省海洋政策懇談会としてとりまとめたものである。

1. 海洋政策を進める際の基本的な視点

我が国の四方を囲む豊かな海洋は、また様々な産業活動が行われる場でもある。海上輸送のルートとしての海洋は、我が国経済を支えており、海運業や造船業、水産業などのいわゆる海洋産業は、我が国の安定と発展のために重要な役割を果たしている。また、海岸線を挟む陸域から海域に及ぶ空間である沿岸域や離島においても、地場産業の発展や観光の振興など、地域の活性化の観点から様々な活動が行われている。我が国経済の発展と生活の安定を支えてきたこれらの活動を、海洋環境との調和を図りつつ、引き続き強化していくことは、国土交通省における海洋政策の主要な目的である。

一方、我が国は、現在、長引く経済低迷の中で、財政状況の悪化、人口減少・高齢化、厳しい国際競争や円高による空洞化など多くの重大な困難、さらには、東日本大震災、原発事故からの復活という大きな課題を抱え、まさに過去に経験したことのない危機に直面している。

この閉塞感を打破し、再び力強い社会を実現するためには、「我が国が切り拓いていくべき『フロンティア（新たな可能性の開拓）』を提示するとともに中長期的に目指すべき方向性を示し、その開拓に向けた果敢な挑戦」（日本再生の基本戦略（平成 23 年 12 月 24 日閣議決定））が求められている。

我が国の管轄海域は、国土の約 12 倍の面積をもつ世界第 6 位の広大なものであるが、これは 1994 年に発効した国連海洋法条約によって得られたものであり、いわば比較的新しい空間である。近年、エネルギー資源や鉱物資源などの存在が注目を集め、また、東日本大震災後のエネルギー供給体制の見直しの中で、洋上風力発電などの再生可能エネルギー源としても注目されているが、この広大な管轄海域は、資源の少ない島国にあって創意工夫や勤勉さで経済を支えてきた我が国民にとって、未発見の新たな価値をも視野に含め、その可能性をあらゆる角度から十分に開拓すべき貴重なフロンティアである。

我が国の経済の発展と国民生活の安定を引き続き確保しつつ、広大なフロンティアである海洋に挑戦するとともに、これらを促進するための基本的施策を強化することにより、「新たな海洋立国」を現実のものとするのが今求められている。これは、四面環海でややもすれば自然に与えられる海からの恵みを受動的に享受してきたこれまでの「海洋国家」の在り方から脱却し、能動的に海の価値を最大限に持続的に活用する「真の海洋国家」を目指そうとするものである。

2. 国土交通省が取り組む海洋政策の三つの基本的方向性

この基本的視点を踏まえた、今後の国土交通省が取り組む海洋政策の基本的方向性は以下のとおり。

第一の基本的方向性は、「海洋の活動を促進するための基本的施策の強化」である。これは、フロンティアへの挑戦を含め、海洋の開発・利用・保全を促進するための土台となる施策であり、国土交通省が中心的役割を担うべき課題の多い分野である。

第二の基本的方向性は、「フロンティアへの挑戦」である。これは、閉塞感のある社会経済を打開し、未来に向けて力強い社会を構築するため、新たな価値の創造への挑戦、これまで手を着けてこなかった価値の実現への挑戦となる施策を実施する分野である。

第三の基本的方向性は、「経済発展・生活安定の基盤の強化」である。島嶼国日本を構成する基盤である離島の振興や、海上輸送の確保、海からの自然災害対策、環境保全、地球温暖化への対応、海洋観光の振興など、我が国の経済発展や国民生活の安定を図るために継続して取り組まなければならない施策について、着実に実施していく分野である。

これらの基本的方向性に基づいた海洋政策に取り組むに際しては、その目的を効果的に達成するために、海洋に関する「国民の理解の増進」と「人材の育成」について、幅広い関係者による多様な取組を進めていくことが極めて重要である。特に、フロンティアへの挑戦を有効に進めるには、より多くの人々がより高い関心を海洋に寄せ、イノベーションの創出等を実現できる人材を持続的に確保・育成することが不可欠である。残念なことに現在は、我が国が世界第 6 位の広大な領海及び排他的経済水域を有していることも国民に広く知られていない。豊かな恵みを将来にわたり享受し、可能性を十分に発揮させるために海洋の開発・利用・保全を着実に進めることが、我が国の国益にかなうという意識を国民が共有し、そのための活動により多くの人材が参画するよう、海洋に関する多様な情報発信・啓発活動や、教育機会の充実などの取組の強化を図ることが必要である。

また、海洋を通じ諸外国と繋がる我が国は、海洋の開発・利用・保全を積極的に進めていく上で、国際的な協調を踏まえつつ、我が国が有する海洋に関する知見等を活かしながら、国際社会における役割を積極的に果たしていくことが必要である。

(1) 海洋の活動を促進するための基本的施策の強化

海洋を開発・利用・保全し、フロンティアへの挑戦を推進するためには、まず、その土台となる環境の整備が必要である。個々の活動が行われる海域そのものについての現状を把握することはその第一歩であり、さらに、我が国が海洋から最大限の恩恵を享受できるようにするため、海域におけ

る活動が安全に行われるとともに、多様な活動が共存できる仕組みをつくることが求められている。

このような海洋政策の土台というべき取組を着実に前に進める必要がある。

この「海洋の活動を促進するための基本的施策の強化」に向けて、国土交通省として推進すべき施策の例は以下のとおりである。

○海洋調査の推進

海洋調査は、海洋の総合的な管理・利用を行うために必要不可欠であり、国際的な協調を踏まえつつ、我が国の優れた分野を活かしながら、戦略的かつ継続的に実施していくことが重要である。

排他的経済水域等において海洋権益を保全し、海洋資源開発等を進めるためには、各国が海洋権益の保全に向けた活動を活発化させている情勢も視野に、必要な海域において十分な精度による海底地形調査等を実施する必要がある。また、海洋資源の開発、利用等に伴う海洋環境への影響を評価するため、資源開発の拠点となり得る遠隔離島等における海象観測を継続的に実施する必要がある。

多様な利用形態や海洋環境を有する沿岸域の管理・利用を適切に進めるためには、海底地形、海象等の調査に加え、継続的な環境モニタリングが必要である。

○海洋情報の一元化

海洋再生可能エネルギーの利用、海洋資源の開発等の海洋フロンティアへの挑戦を推進するとともに、海運・漁業・レジャーの安全、環境・生態系の保全等の様々な分野の海域利用を効果的に進めるためには、海底地形、海流、水温等の各種海洋情報を適切に提供することが重要である。また、今後、海洋フロンティアへの挑戦が進み、海洋における新たな活動が増加するなど、多様な活動や政策に関する調整を図る必要性が高まると考えられることから、海域ごとの特性など海域の利用調整や保全に資する各種海洋情報を適切に提供することが重要である。

このため、海洋に関する産学官のニーズを把握しつつ、政府等が保有する海洋に関する情報を一元的に管理し、利用しやすい形で提供する情報ツールとして海洋台帳の整備を促進する必要がある。

○管轄海域の確保

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ことは、管轄海域の確保のために不可欠である。このため、低潮線保全法に基づき、行為規制、状況調査、巡視、普及啓発を引き続き実施し低潮線の保全を図る。

国境周辺に位置する離島は、排他的経済水域の外縁を根拠付けるととも

に排他的経済水域等の保全・管理・開発等の拠点として重要であり、こうした観点からの施策を講じることが必要である。特に、我が国の最南端の国土である沖ノ鳥島については、国土面積（約 38 万 km²）を上回る約 40 万 km² の排他的経済水域を小笠原諸島や南西諸島周辺の排他的経済水域と接する形で有していることから、適切な維持管理により保全を図る必要がある。また、海洋資源の開発・利用、海洋調査等に関する活動が本土から遠く離れた海域においても安全かつ安定的に行われるよう、沖ノ鳥島など遠隔離島において特定離島港湾施設の適切な整備・管理を行う必要がある。さらに、関係省庁等との連携の下、離島を拠点とした技術開発、資源開発等の活動の促進を図る必要がある。

○海上保安業務の執行体制の強化

我が国周辺海域における近年の情勢の変化に鑑み、遠方離島上で発生した犯罪に海上保安官が臨時的に対処できる仕組みや、外国船舶に対して立入検査を行わずに退去を命ずる制度など、海上保安官等の執行権限の充実強化を図ることとしており、今後は、海上警察権の強化及び東日本大震災の教訓を踏まえ、将来を見据えた海上保安業務の執行体制の整備を推進する必要がある。

○海洋の開発・利用・保全のための管理のあり方

今後、海洋フロンティアへの挑戦が進み、海洋における新たな活動が増えることなどにより、多様な活動や政策に関する調整を図る必要性が高まると考えられるため、これらの動きに対応した管理のあり方を検討する必要がある。

一方、この広大な管轄海域における挑戦については、現時点ではその価値の解明が十分尽くされていない分野も多く、今後新たな発見や利用ニーズが出てくる可能性もある。また、各利用者の活動を重層的に整理する可能性、関係者の間に win-win の関係を構築する可能性等海洋の特性に即した共存の仕方についても検討する必要があるが、これらについては十分な事例が蓄積されているわけではない。さらに、海洋の活動や利用調整の前提となる海洋情報についてもその蓄積、整理が終わっているわけではない。

このような状況の中で海洋の管理のあり方を検討するに際しては、未来の可能性を踏まえながら、実際の利用状況に即して、積極的な海洋の利用と多様な関係者の共存に向けて取り組むことが必要である。

このため、海域の管理の方向性については鳥瞰的な視点からの議論が必要となるが、海洋における幅広い分野を所管する国土交通省においては、既存の活動との協調的な利用調整のあり方などを考慮しつつ、利用ニーズの高い沿岸域における先行的な取組を実施し、これを通じ利用調整等に係る具体的な知見の蓄積を進める。また、沿岸域の総合的な管理に向けた地域の取組に対しては、国土交通行政のノウハウを活かした支援を行う。さ

らに、地形、海象等の自然的情報や、法令による規制区域等の社会的情報といった各種情報を収集し、海域の多様な利害関係者が同一の情報を共有することは、海域における円滑な利用調整に資することから、海洋に関する情報の更なる充実と適切な提供を推進するとともに、国土交通省の関係法令の管轄海域への適用に関して実際の運用の場面を想定しつつ諸課題を検討することが必要である。

(2) フロンティアへの挑戦

我が国は、四方を海に囲まれ、その恩恵を受けてきた海洋国家であるが、その恩恵を十分に活用できていない。我が国が現在直面する危機に対応し、力強い日本を再構築するため、未開拓で広大な空間が広がる海洋において、産学官の英知を結集して、新産業の創出等も視野に新たな価値の創造への挑戦、これまで手を着けてこなかった価値の実現への挑戦が必要である。

海洋フロンティアから新たな価値を見つけ出すこと、手を着けてこなかった価値を再認識することは、米国の西部開拓あるいは豪州の開拓におけるゴールドラッシュがそうであったように、海洋への国民の関心や参画をさらに高め、新しいアイデアやビジョンを生み出す効果が期待される。

この「フロンティアへの挑戦」に向けて、国土交通省として推進すべき施策の例は以下のとおりである。

○海洋再生可能エネルギーの開発

東日本大震災と原発事故により、エネルギー政策の見直しが迫られる中、再生可能エネルギーへの期待が高まっており、管轄海域に賦存し将来のエネルギー源となる可能性のある風力発電などの海洋再生可能エネルギーについては、地球温暖化対策の観点からも、その十分な活用に向けて取組や検討を進める必要がある。

このため、沿岸域における円滑な風力発電の設置に向けた取組を進める必要がある。また、広大な空間と安定した風環境を有する洋上沖合における浮体式洋上風力発電の普及を促進するための環境整備を進めるとともに、我が国関連産業の国際競争力強化を図る必要がある。

○海事産業における世界をリードする最先端の技術開発

世界有数の海運・造船国である我が国の産学官に蓄積された技術を活用し、環境分野等における世界をリードする最先端の技術開発や、その実用化・普及促進と併せて、国際的な省エネ規制を主導することにより、地球温暖化対策に貢献するとともに、我が国海事産業の国際競争力の向上を図る必要がある。

また、我が国海事・海洋分野の中核的研究開発機関である独立行政法人

海上技術安全研究所の有する技術を積極的に活用し、官民横断的に推進されているフロンティアへの挑戦を技術面から支援する必要がある。

さらに、海事産業における継続的なイノベーションの創出を図るため、技術開発の促進と人材の確保・育成を一体的に推進していくことが必要である。

○海洋資源開発等に向けた海事産業等の戦略的展開

オープンなグローバル市場の中で厳しい競争を行っている我が国海事産業の国際競争力強化のため、成長著しい新興国などの新市場や、海洋開発分野等の新分野への事業展開に官民挙げて全力で取り組む必要がある。

特に、海洋開発分野において、我が国は一部の技術については高い技術力を保持しているものの、具体的な海洋開発事業への参画実績は低調となっている。このため、広大な管轄海域に眠る海洋資源の開発を視野に、海事産業の戦略的展開を支援する仕組みを検討する必要がある。

また、海洋資源開発を支援する活動拠点については、商業化に向けた動向を踏まえつつ、求められる機能等の検討を行う必要がある。

○北極海航路の利用に向けた準備

地球温暖化の影響により北極海の海氷が減少し、北極海の国際貿易航路としての可能性が高まっている。このため、経済面、安全面及び環境面での効果を確認しつつ、民間事業者の意向を踏まえながら北極海航路の利用に向けた検討を行う必要がある。

○海洋フロンティアにおけるニュービジネスの可能性の追求

我が国が元気を取り戻し、更なる成長を遂げるためには、海洋フロンティアから新たな価値や手を着けてこなかった価値を実現するとともに、これらを新たな産業やビジネスへと発展させる必要がある。

海洋情報の充実を踏まえた新しいサービスの提供、我が国の有する多島海の魅力を最大限に引き出すニューツーリズムの創出、港湾でのPPPの活用や港湾区域の空間等の高度利用による新たな活動空間の提供、海洋プロジェクトへの造船、海運事業者等民間事業者の参画支援、海洋調査産業の海外展開などの可能性を検討し、産業界のフロンティアへの挑戦やビジネスチャンスの拡大を促進する必要がある。

(3) 経済発展・生活安定の基盤の強化

6千余りもの島々で構成される島嶼国でありエネルギーや食料の多くを海外に依存している我が国にとって、海洋は、我が国の経済・生活の存立基盤である。

東日本大震災によって海の脅威が再認識されたが、海を畏れつつも、良好

な海洋環境の保全に努め、引き続き海からの恵みを享受し続けることが我が国の経済の発展と国民生活の安定のために不可欠である。

この「経済発展・生活安定の基盤の強化」に向けて、国土交通省として推進すべき施策の例は以下のとおりである。

○離島の振興

離島は、我が国の領域、排他的経済水域等の保全、海洋資源の利用・管理、自然環境の保全など重要な国家的役割を担うとともに、海洋や自然とのふれあいを求める国民の志向の高まりとも合致する「癒しの空間」としての国民的役割も担っており、離島の振興を図っていくことは国の重要な責務である。

離島の振興策については、海洋権益の保全の面からも重要となる国境周辺に位置する離島を含め、離島の地域固有の資源を活かすなどして、離島の有する地域差を価値ある地域差と捉え直して活性化する取組などにより、交流人口の拡大や定住の促進を図り、離島の自立的発展を促進することが重要である。これらの取組を着実に実施するためには、引き続き国がハード・ソフトの両面にわたり支援していくことが必要である。

特に、離島振興のためには、離島で暮らす人々の移動や物資輸送に欠かすことのできない離島航路の確保・維持が重要であり、地域の多様な関係者による議論を経た取組に対し着実に支援を実施する必要がある。

○海上輸送の確保

我が国の総貿易量の99.7%を占める海上輸送は、我が国の産業や国民生活を支える基盤であり、その効率性、安定性、安全性の向上に引き続き取り組む必要がある。

このため、国際コンテナ戦略港湾、国際バルク戦略港湾等における港湾の機能強化、外航海運の安定輸送・安全性の確保に向けた取組を戦略的に展開する必要がある。

また、国際海上輸送の今後の新たな展開として、開発保全航路の抜本的見直しや、海上輸送・大陸間鉄道輸送が連携した中央アジア等との物流ルート強化を図る必要がある。

東日本大震災においては、被災地への緊急輸送に活躍したフェリーや内航海運の果たす役割や重要性と、一部の外国船社が日本への寄港を忌避する動きを見せる中で確実に物資の輸送を行った我が国商船隊や日本人船員の確保の必要性も改めて国民各層に幅広く認識されたところであり、災害時も含め、引き続き安定的な海上輸送のため、これらの確保に向けた取組を進める必要がある。

○海洋由来の自然災害への対応

東日本大震災から一年を経過し、海洋に由来する災害への備えの重要性

はさらに強く認識されている。この災害の教訓を十分に踏まえ、強い危機意識の下で万全の体制を構築することが求められている。

沿岸域の防災・減災対策として、海岸保全施設の適切な維持管理に加え、東日本大震災を踏まえた津波に対する防護レベルの向上、臨海部工業地帯における埋立地の液状化対策など、地域特性に応じた対策を進める必要がある。

また、沿岸域における潮位・波浪等の観測の充実・情報の高度化を進める必要がある。

沖合での波浪及び津波のリアルタイムモニタリングは減災に大きな役割を果たすものであるため、GPS波浪計の活用等により早期に津波の発生等を観測できる仕組みの強化が必要である。

さらに、地球温暖化による海面上昇等への適応策については、問題が顕在化した後では対応が困難となることから、施設の更新時期に合わせた対応を適切に行う必要がある。

○海洋環境の保全

約 35,000km にも及ぶ海岸線を有する我が国は、海と共に生活している地域が多く、沿岸域の環境保全は国民生活に直結する。地域主体で行われる環境保全や環境教育などの総合的取組を支援することが必要である。

閉鎖性海域の水質改善に向けた取組については、関係機関が連携して総合的かつ着実に行う必要がある。

また、国際的な海洋環境保全の視点から、継続的な環境モニタリングの実施や、沖合での海底資源開発による油大量流出等に備えた汚染拡散防止対策を講ずる必要がある。

なお、海上輸送に係る環境対策については、地球温暖化対策を含め、気候変動枠組条約、国際海事機関（IMO）等の国際的な枠組み等を踏まえ適切に対応する。

○海洋観光の振興

観光は、経済の活性化、豊かな生活環境の創造等に資するものであり、特に、地域においては、地域経済の活性化施策の柱として重要な役割を果たしている。

陸地、島、海の織りなす広大な空間と優れた景観に恵まれ、古くから人間の営みが育まれてきた海洋は、クルーズやマリレジャー、癒し・学びの体験、海の幸や地域の文化など、国民に対して様々な魅力を提供する空間であり、このような海洋の観光資源としてのポテンシャルが最大限に活用されるよう取り組む必要がある。

3. 具体的な施策の推進（別紙）

国土交通省における海洋政策に関し、今後着実に実施することとしているもの及び実施を検討しているものについて、別紙にとりまとめた。

今後、国土交通省は、2. に述べた「国土交通省が取り組む海洋政策の三つの基本的方向性」を踏まえ、更なる施策の可能性等を追求するとともに、他の施策との連携を十分に発揮しつつ、効果的かつ効率的な施策の実施に取り組むことが求められる。

おわりに

本報告書においては、今後我が国が真の海洋国家の実現を目指す上で、国土交通省として取り組むべき海洋政策の三つの基本的方向性を示すとともに、これを実施するにあたり、海洋に関する国民の理解の増進、人材の育成、国際的視点が必要であることを示した。これに基づき展開すべき海洋政策については、広く関係者の理解と協力を得つつ、国土交通省が中心となって施策を展開すべきもののみならず、政府全体や関係省庁の施策展開の中で国土交通省の責務を全うしながらこれに参画していくべきものなどがある。このため、今後とも関係省庁、地方自治体、産業界、学界等と我が国全体の目指すべき目標を共有し、役割分担をしながら、国土交通省の担うべき施策を着実に推進する必要がある。

政府の海洋に関する施策の総合的な推進を図るために定めた海洋基本計画の見直しが間もなく行われることとなっているが、今後の見直し作業に際しては、本報告書で示された考え方を踏まえつつ、国土交通省が担うべき施策について積極的に貢献していかなければならない。

国土交通省海洋政策懇談会 委員名簿

	阿比留 勝利	城西国際大学観光学部 教授
	有本 香	ジャーナリスト、株式会社ウィンウィン代表取締役
	磯部 雅彦	東京大学大学院新領域創成科学研究科 教授
	岩見 隆夫	毎日新聞客員編集委員
	浦辺 徹郎	東京大学大学院理学系研究科 教授
	奥脇 直也	明治大学法科大学院 教授
(座長)	來生 新	放送大学 副学長
	黒田 勝彦	神戸大学 名誉教授
	柘植 綾夫	芝浦工業大学 学長
	寺島 紘士	海洋政策研究財団 常務理事
	道田 豊	東京大学大気海洋研究所 教授
	山田 吉彦	東海大学海洋学部 教授

(五十音順 敬称略)