

日本の海域の管理と利用調整 に関する研究と実務

令和3年12月9日（木）

内閣府総合海洋政策推進事務局

海洋政策調整官

博士（政策研究）

諏訪 達郎

発表内容

1. はじめに
2. 課題と視角
3. 日本の海洋空間の利用調整に関する法制度
4. 海洋空間の利用調整に係る制度・事例の国際比較
5. 日本における海洋空間の利用調整に関する法令の整備過程に係る歴史的分析
6. 海洋空間の利用調整に係る総合的制度が整備されない原因
7. 海洋空間の利用調整に係る実務における課題

1. はじめに

- ・ 東京大学公共政策大学院に特任研究員として出向中、海域利用における合意形成に係る共同研究に参画し、主に海域利用調整に係る制度に係る論点を担当（2016-2018年）。
- ・ 当時、洋上風力発電設備の設置を円滑化すべく、港湾法が一部改正され、再エネ海域利用法案に係る検討も行われており、関係局、自治体等へのヒアリングを実施。
- ・ 日本の領海において、港湾、海岸等を除き管理者が法律上規定されておらず、従前法制度の整備を試みたものの法制化に至らなかった背景について研究を継続すべく、政策研究大学院大学への国内留学の機会を活用して博士論文を執筆。



- ・ 「日本における海洋空間の利用調整に関する研究」（2021年3月）
2. ～ 6. はその概要。

2. 課題と視角

近年の経済及び科学技術の発展に伴い、海上貨物量、食糧需要、エネルギー需要等が増大



航路、港湾等の整備、水産資源の確保、洋上風力発電設備の設置等、海洋空間の利用が高度化、複雑化、重層化



競合する海洋空間の利用相互の調整が必要

(1) 利用調整の必要性

現状では、

- ・ 海洋空間における利用調整の重要性及び実際に生じている問題が具体的に十分認識されていない
 - ・ 実効性のある対策が講じられていない
- のではないか。



- ・ 海洋空間が全体としてどのように利用されているか
- ・ 相互に両立し得ない利用において、どのような手段で調整が行われているか
- ・ 利用調整手段が整備されていない場合に、どのような問題が生じているか

を把握し、その要因を踏まえた分析を行う必要がある。

(2) 先行研究

1. 空間の計画、利用及び開発のあり方に係る基本的な理念に係る研究

: 行政法学における空間や領域の管理に係る研究

2. 日本の海洋空間の利用及び管理における歴史的な特徴に係る研究

: 海洋空間の利用・管理に係る歴史的な分析、入会権に基づく海洋利用・管理に係る法的分析、行政法学の公物管理法分野における研究

3. 空間の管理主体及び領域が決定される過程に着目した研究

: 行政学における省庁間セクショナリズムに係る研究、決定権者が不明確な政策課題におけるガバナンスに係る研究



- 空間や領域の利用・管理において、関連する法令を所掌する省庁間のセクショナリズムが一般的にみられる。
海洋空間の利用・管理においても同様。
- 国内（地方自治体間）、国際いずれにおいても、領海、EEZ等海域の境界線についての考え方が十分に具体化されていない。



- 海洋空間の利用・管理が、総合的・計画的に行われず、地方自治体間、国際間の境界の設定も曖昧になっていることが問題と捉えられている。
- その要因については正面から余り議論されてこなかったのではないか。

(3) 分析の方法と対象

1. 海洋空間の利用・管理は法令に基づいて行われている。
⇒海洋利用・管理の各分野に関連する日本の主要な法制度の特徴を把握



2. これらの特徴に関連する課題に対して国際的にはどのように対処されているか？
⇒海洋空間の利用・管理に係る制度と事例を国際的に比較



3. 日本の海洋空間の利用・管理において、なぜ1. のような特徴が生じたか？
⇒1. の法令が整備された過程を歴史的に分析

3. 日本の海洋空間の利用調整に関する法制度

- 海洋空間の利用・管理の各分野※に関連する日本の法制度を、法令の目的、区域の指定、区域の管理権限・規制権限を有する者、規制内容、規制の実効性の確保手段に着目して分析。

※海洋基本法・海洋基本計画、境界画定及び保全、財産管理、海上交通、漁業・水産資源開発、鉱物資源開発、海洋環境保全、個別海域管理、一般海域の利用・管理



- 各分野の法制度が所掌する省庁ごとに縦割りで制定・改廃・運用。
- 海洋空間の総合的・計画的な利用・管理という横断的な視点が不十分。

4. 海洋空間の利用調整に係る制度・事例の国際比較

日本では、現時点では海洋空間計画※の策定に向けた具体的な検討が行われていない。

※諸外国においても導入事例のある総合的な海域管理と多様な資源の持続可能な利用を目的とする管理利用計画（第3次海洋基本計画）。



海洋の統合的・計画的な利用・管理の問題に対して、国際的にどのように取り組んでいるか比較することが必要。



米EU英豪中※、国際機関における取組を通じて、海洋空間計画がどのような経緯で策定され、どのような効果があり、どのような課題が残されているかを検証。

※領海、EEZの面積の大きさに加え、海洋・沿岸域の利用・管理に係る制度・計画が整備された背景、制度の執行面における課題が興味深いか、文献資料（特に電子ジャーナル）の入手の容易性も考慮して選定。

(1) 各国で沿岸域管理計画及び海洋空間計画が策定された経緯及び問題点

⇒各国及びEUにおいて、沿岸域管理と海洋空間計画策定に係る制度が整備され、沿岸域管理計画と海洋空間計画が策定されているが、その主要な契機は国毎に異なる。

米国：海洋と沿岸域の環境保護。

⇒海洋空間計画の策定が未了の海域があり、「国家海洋政策」が2017年の政権交代により大幅に縮減。

E U：環境、社会経済、文化資源の劣化への対処。

⇒各国による計画の立案において市民参加の要素が小さい。

英国：海洋空間の利用の輻輳化による利害対立の増加と洋上風力発電の推進。

⇒海洋空間に係る許認可手続以外の局面では関係省庁間の縦割りの問題が未解決。

豪州：グレートバリアリーフの貴重なサンゴ礁生態系の持続的かつ長期的な利用

⇒海洋空間計画の対象から沿岸3海里が除外。
連邦と州、産業界との連携が不十分。

中国：海洋産業の発展に伴う沿岸域環境の保全、資源の管理・利用調整

⇒ゾーニングにおける海域利用と環境保全との調整、利害関係者の関与が不十分。

(2) 国際的な沿岸域管理と海洋空間計画策定への取組み

沿岸域管理：国連環境計画による地域海洋プログラムに基づき地域海洋条約を締結し、海洋汚染と海洋資源管理に対処。

⇒分野毎の利害が縦割りで重層化していて、総合的な政策を創造できない。
このため、総合的沿岸域管理が進展していない。

海洋空間計画策定：ユネスコ政府間海洋学委員会が海洋空間計画導入のためのガイドラインを公表（2009年）。EUと共同で計画策定を加速するためのロードマップを採択（2017年）。

⇒既に70カ国近くで計画が立案されたが、政策と制度の枠組、国境を跨ぐ問題への対処等計画の内容や実効性へのばらつきが大きい。



- 日本は、米EU英豪中、国際機関とは対照的に、縦割りの既存の制度を改正して対応。
- それでもなお対応困難な場合に、その分野のみを対象とした新規の制度を創設。

5. 日本における海洋空間の利用調整に関する法令の整備過程に係る歴史的分析

海洋空間の利用・管理の各分野※に係る法令の整備過程及び利用調整に係る主な事例を歴史的に分析。

⇒日本の海洋空間の利用調整の特徴が形成されてきた背景を明らかに。

※海運、海上交通安全、漁業、鉱物資源開発、海洋環境保全、個別海域管理（港湾、漁港、海岸保全等）、一般海域の利用・管理

(1) 近世

- ・藩の許可を得て民営で造成した埋立地の所有権を事業者に付与（→公有水面埋立法に引き継がれた）。
- ・漁村共同体が地先漁場（地先水面）の管理者。
この慣習は近代以降も存続。

(2) 戦前

- 明治時代以降、海運、航路管理、漁業等海洋利用が急速に拡大・高度化。
- 一村支配の漁場を漁民たちが利用する専用漁業権が、明治漁業法（1910年）に位置付けられた。
- 港湾の整備及び管理に係る法制度の整備が数次にわたり試みられたが、戦前は法制化に至らなかった。

←複数の省庁が港湾に関係しており※、それぞれが主導権を握るべく、港湾行政の一元化を主張。

逓信省、内務省等による港湾法の制定への試みは、立法目的（施設の修築か港湾の運営か）、管理主体（自治体かポートオーソリティか）等に係る関係省庁間の意見の相違により頓挫。

※港湾修築業務は内務省土木局。税関（陸上施設の築造維持工事を含む）は大蔵省。海運事業・港則は逓信省。

(3) 戦後復興期（占領期～1950年代）

- 海運業、港湾の戦後復興が進められる中、GHQ主導で漁業、港湾に関する法制度を整備。
- 明治漁業法に規定された専用漁業権は、1949年漁業法において共同漁業権に。
⇒入会漁業としての本質は引き継がれた。
- 港湾整備及び管理に係る省庁が再編整理されたことも、運輸省港湾局による港湾法の制定を可能に。
広域港湾の管理運営を巡る対立が、港湾管理者※の大半を港務局ではなく地方公共団体が占める一因に。
※港湾法では地方公共団体が設置する独立法人である港務局による管理を基本とすることを想定。
- 1950年代に高潮被害が相次ぎ、従前、建設（国土保全）、農林（干拓地・漁港保全）、運輸（港湾内の海岸保全）3省庁間調整が難航していた海岸法の制定が実現。

(4) 漁業水域の設定、環境問題、沿岸域管理への対応 (1960～1980年代)

- ・領海法の制定により領海の幅が特定海域※を除き3海里→12海里に拡張（1977年）。

※宗谷海峡、津軽海峡等の5海峡。政府は通商国家として自由な通航を重視することを同海域を設定する理由としていた。

- ・船舶交通が輻輳する東京湾、瀬戸内海等における狭水道を対象に特別な交通方法を定める海上交通安全法の制定（1972年）に際し、沿岸漁場における漁撈の制約が問題に。
⇒漁業者に航路からの避航義務を課すことに対し、海運関係者が避航協力金を支払うことで合意。
- ・1960年代以降、海岸保全区域以外の海岸等一般海域を公物法に基づく管理の対象とすべく、建設省、運輸省等が法案を検討。
⇒関係省庁・地方公共団体と合意できず、何れも頓挫。

(5) 国際競争と地球温暖化への対処（1990～2000年代）

- ・ 国連海洋法条約の発効及び近隣国との境界線を中間線とする排他的経済水域及び大陸棚に関する法律の施行（1996年）。
- ・ 地先水面におけるダイビングに対して漁協が一村専用漁場の慣習に基づき入海料を徴収する法的根拠を巡り、ダイバーが漁協を提訴（大瀬崎ダイビングスポット訴訟）。
- ・ 海岸法改正（1999年）・港湾法改正（2000年）により、法目的規定への環境の保全の追加、放置艇禁止・簡易代執行に係る規定の整備。海岸法の適用対象の公共海岸全般への拡張。
- ・ 第5次全国総合開発計画（1998年）に沿岸域圏の総合的な管理計画の策定が明記されたこと等を契機に、国土交通省の沿岸域総合管理研究会が沿岸域総合管理制度の制定を提言（2003年）。

(6) 海洋基本法制定・海洋基本計画策定と海洋空間利用の多様化 (2007年～)

- ・海洋基本法制定（2007年）に際し、東シナ海の日中EEZにおける中国側による科学的調査への対処、特定海域の扱いについても議論。
⇒本格的な見直しは先送り。
- ・漁協等が都道府県知事の指定を受けて沿岸漁場の保全活動を実施する制度を導入（2018年漁業法改正）。
- ・排他的経済水域及び大陸棚に係る我が国の権益確保に関する法律案※を自民党WGが公表（2016年）。
※外国人による構築物の設置、海洋の科学的調査を内閣総理大臣の許可制とする。

- 「国土交通省海洋・沿岸域政策大綱」（2006年）の検討過程において一般海域管理法制定を議論。
- 海洋基本法制定後の同省河川局における沿岸域総合管理法案の検討において海岸管理者（県）へのヒアリングを行った。

⇒いずれにおいても法制度の整備が必要となる具体的な事案が得られず、検討は中断。

- 洋上風力発電設備の設置に係る公募占用許可制度を創設すべく、港湾法を改正（2016年）、再エネ海域利用法を制定（2018年）。

6. 海洋空間の利用調整に係る総合的制度が整備されない原因

(1) 海洋空間の利用調整に係る課題

- 特定の目的での海洋空間の利用に係る制度に共通する主な内容
 - 海洋空間の管理主体
 - 管理の対象となる海洋空間の範囲の設定、他の目的での同一空間の利用との調整
 - 海洋空間における行為に対する許認可、禁止等の規制
 - 規制の監督・取締に係る手段
- 特定の目的での海洋空間の利用に係る法制度は、通常は限定された海洋空間を対象としている。
⇒ 例外的に再エネ海域利用法は一般海域を対象に。

- ・ 特定の目的での海洋空間の利用に係る制度が整備されていない海洋空間（一般海域）において、これらの空間を一般的に管理し、利用調整を図る制度は整備されていない。



以下の点に係る調整が困難。

- 海洋空間を管理する主体の規定
- 海洋空間の管理が及ぶ範囲の設定
- 他の海洋空間利用との調整手続
- 許認可、禁止の対象となる行為の設定、監督・取締手段の確保

- 現行海洋基本計画は、海洋空間計画の必要性等について検討を進めることを明記。
海洋空間計画の策定に当たって、以下の課題が考えられる。
 - どのような目的で計画を策定するか
 - 海洋空間の範囲の設定・境界の画定

(2) 陸域における利用調整との比較

- ・ (1) で前述した点が海洋空間の特性に基づくものか検証すべく、陸域での利用調整と比較
 - 海洋空間では浮体による一時的な居住を除き居住不能。
 - 海洋空間に係る情報は陸域よりも大幅に少なく、取得困難。
 - 海洋空間においては境界が未画定かつ私的所有が不可能。
 - 海洋空間において特定の目的に係る利用計画以外の広域的な計画は未策定。
 - 海洋空間においては、陸域と異なり縦割りの空間管理が地方公共団体の首長によって最終的に一元化されない。

(3) 日本における海洋空間の利用調整に係る制度を整備する上で必要な要素

- ① 経済情勢、自然災害等制度を所掌する主体が影響を及ぼせない外部要因の発生。
⇒ 制度を整備せざるを得ない事態に追い込まれる。
⇒ このような場合に制度の整備が進展すると考えられる。



政策的な必要性及び切迫性

- ② 政策的に必要不可欠ではないが、制度を所掌する主体が政策的な実益があると判断。
⇒ 当該主体が、自主的に制度を整備を決断すると考えられる。



政策的な実益に基づく推進力

- ③海洋空間の利用調整に係る制度の整備に当たり、
競合する他の利用との調整が必要に。



省庁間、省庁を超えたレベル、外交交渉による調整

<省庁間調整>

それぞれの利用に係る省庁が異なる場合

(例) 建設省、運輸省等において一般海域管理法制の整備を
試みた事案

⇒政策の内容・争点が不明確、

関係省庁が多数、

各省庁とも他省庁の所掌分野への進出に消極的である
点が、先行研究における官庁セクショナリズムの事案

(VAN戦争、容器リサイクル法等) と対照的

<内閣等省庁を超えたレベルでの調整>

それぞれの利用に係る調整が省庁間では困難な場合

- (例) 自民党PTによるEEZ・大陸棚における権益確保法案
海洋基本計画（第3次）における海洋空間計画に係る検討
自民党による戦後～1980年代の土地政策と対照的
：利益集団の圧力の弱さ、
総合的海洋政策を担当する省庁が未設置
（海洋基本法制定以前）、
海洋空間の有限性への認識不足

<外交交渉による調整>

関係国との調整が必要となる場合

- (例) EEZにおける境界画定、科学的調査、資源開発に係る調整
：近隣諸国との外交関係への配慮、
国際機関への強制力付与に対する消極的姿勢



①政策的な必要性及び切迫性

②政策的な実益に基づく推進力

③省庁間、省庁を超えたレベル、外交交渉による調整

⇒①または②が必要（②は①よりも切迫性が弱い事案）

⇒その上で③が制度の整備を実現させる上で必要

(4) 問題点の本質

以下のような事案には包括的な対応策が実施し難い。

- ・ 多数の機関が関与
- ・ 多分野に跨るために関係機関の利害調整が困難
- ・ 政策的必要性・切迫性、政策的な実益に基づく推進力が欠如



- ・ 一旦、政策的必要性・切迫性又は政策的な実益に基づく推進力が生じると、関係機関の主体的な利害調整により、制度設計に係る問題点が明確化され、制度の運用に当たり検討が必要な事項が具体化。これにより、多数の機関が関与し、多分野に跨る政策の実施が可能に。

(5) 新たな課題への対処方法（政策的含意）

- ・ 政策的必要性・切迫性、政策的な実益に基づく推進力がある事案は関係機関による利害調整が可能な限度で段階的に制度を整備。



- ・ このような利害調整は関係機関の主体的な行動に左右される。
- ・ 潜在的に関係する機関とも合意を形成することにより、制度設計に係る問題点が明確化、制度の運用に当たり検討が必要な事項が具体化。



一般海域における利用調整に係る法制度を整備する場合、例えば、以下のような規定が必要であると考えられる。

①海洋空間を管理する主体

⇒領海、接続水域、EEZ：国（どの大臣か）か地方公共団体（既存の海域管理条例との関係を整理）か

②海洋空間の管理が及ぶ範囲

⇒管理主体が範囲を設定・公告し、他の利用に係る機関との調整を実施。

③他の海洋空間利用との調整・利用に係る規制

⇒無許可での水域占用、土砂採取、船舶の放置等の禁止。

④規制に対する監督・取締、実効性の確保

⇒管理者、海上保安官による監督・取締。簡易代執行措置を規定



- ①～④に係る制度を整備していく段階のみならず、制度を実際に運用していく際にも、政策的な必要性・切迫性または政策的な実益に基づく推進力、関係機関による調整を経た合意形成が必要。

⇒このような過程を経て、海洋空間における利用調整に係る制度が整備されていくと考えられる。

7. 海洋空間の利用調整に係る実務における課題

- 国連海洋科学の10年の一環として、ユネスコ政府間海洋学委員会は海洋空間計画の策定を推奨しており、策定した国の数も徐々に増加しているが、国毎に内容と実効性が異なり、普及にはまだ時間を要すると思われる。引き続き国際的な検討状況をフォローすることが必要。
- 海洋基本計画改定に向けた検討の一環で、海域利用についても、従前の取組を踏まえたさらなる検討が必要（EEZにおける洋上風力発電に係る制度の検討等）。

ご清聴、誠にありがとうございました。