

持続可能な海洋・沿岸域の管理に向けて（論点）

平成18年8月7日

国土計画上の論点として、以下が重要ではないか。

（1）基本スタンス

- ・ 計画事項として、法律上、我が国の主権の及ぶ領海、並びに主権的権利・管轄権の及ぶ排他的経済水域及び大陸棚を対象とすることが記述された（参考1）ことを受け、「海洋・沿岸域」を、国土空間として国土計画に本格的に位置付けるとともに、「海」を守り、「海」からの様々な恩恵を将来の世代に引き継いでいくため、「海洋・沿岸域」の持続可能な管理の在り方を提示することにより、交通、食糧・エネルギー、防災、環境等も含む全府省横断的な国土政策の一環として取り組む必要。（参考2, 3, 4）
- ・ なお、検討において以下のような特徴を十分に踏まえることが必要。
 - ※ 我が国が多様でユニークな周辺海域を有し（4つの海とプレート、広大なEEZ（世界第6位）等）、またアジア太平洋海域と互いに影響しあうこと。
 - ※ 海は、海面と海水と海底からなる立体空間であること。
 - ※ 海洋・沿岸域の問題は、海岸線を挟んで相互に影響しあう陸域及び海域の総体を一体的に視野に入れるべきものであること。

（2）施策の基本的方向

（政府一体となった施策の推進）

- 政府一体となって包括的・一元的な海洋・沿岸域に関する政策・戦略を確立・推進する必要があるのではないか。また、現行法の空白領域となっている海域管理の在り方について、検討する必要があるのではないか。

- ◇ 米国、中国、韓国等は、総合的な海洋政策の策定及び実施に力を入れている（参考5）が、我が国では閣議レベルで決定されるような総合的な政策がない（文部科学省科学技術・学術審議会答申「長期的展望に立つ海洋開発の基本的構想及び推進方策について」（平成14年8月）、国土交通省「海洋・沿岸域政策大綱」（平成18年6月）（別添）はあるが、全府省庁にわたる海洋政策をまとめるものはない）。
- ◇ 我が国には海洋政策に係る基本法がない（基本法制定については、海洋政策研究財団による提言（参考6）があり、海洋基本法研究会において検討が開始されている（参考7））。
- ◇ 我が国の海洋政策は、多数の省庁にまたがって実施されている（海洋開発関係省庁連絡会議（局長級）は決定した年度ごとの海洋関係予算を束ねるなど関係省庁の施策に関する情報連絡・収集のみ（参考8））。

（国際的な関係の重視）

○海洋政策として、大陸棚の限界延長の申請や排他的経済水域及び大陸棚の境界の画定など国家的権益の問題について厳正な対応が求められる一方、各国と協調し、海洋・沿岸域の安全や環境に関する国際的な連携や協力の推進が必要ではないか。（参考9）

- ◇ 日本海南西部の海底地形調査は昭和50年（1975年）以降実施されてきていないほか、大正時代に実施した調査データしかない海域もあるとの指摘もある。
- ◇ 国連海洋法条約に基づく、200海里を超える大陸棚の限界延長の申請のため、国連大陸棚限界委員会へ平成21年（2009年）までに情報を提出することとなっており、現在調査を推進しているところ。（参考10）
- ◇ 「東アジア海域環境管理パートナーシップ（PEMSEA）」や「北西太平洋地域海行動計画（NOWPAP）」において、統合的な沿岸域の管理や漂流漂着ゴミ等に関する議論が行われている。一方、河川の水質汚染による海洋汚染、北海道海鳥死骸漂着事件等我が国周辺の海洋汚染に対する監視の強化、エチゼンクラゲ対策、LNG輸送の国際的な安全輸送ルール作り等が今後の課題との指摘もある。
- ◇ 東シナ海、日本海では、日中韓において、共有している水産資源もあり、適切に管理しなければ水産資源の枯渇を招くおそれがある。
- ◇ 「国際サンゴ礁イニシアティブ（ICRI）」において、東アジア海地域・ミクロネシア地域のサンゴ礁保護区データベースの作成等により、積極的に国際的なサンゴ礁の保全に貢献。

（離島の海洋政策における積極的な位置付け）

○国境離島は、排他的経済水域及び大陸棚等の我が国の海洋権益を確保する上で重要であり、その振興・活用、国土保全、生態系保全等を積極的に図ることが必要ではないか。

- ✧ 国境離島とは、ここでは「我が国領土の外縁に位置している離島」を指すものとして用いている。例えば、沖ノ鳥島や対馬など。（参考11）
- ✧ 海岸法の改正（平成11年改正）により、国直轄による海岸管理が行われるようになったが、沖ノ鳥島のみが政令で対象として指定されている。
- ✧ 離島振興法（平成15年改正）では、その法目的に「・・・我が国の領域、排他的経済水域等の保全、海洋資源の利用、自然環境の保全等に重要な役割を担っている離島について、・・・」とされているが、対象となっているのは有人離島のみ。
- ✧ 離島地域において大きな課題となっている、医療、高度情報通信、漁業再生分野の非公共事業を国の支援対象事業に指定し（平成17年度末）、公共事業の推進とともに生活・産業基盤整備を強化。
- ✧ 地域の創意工夫により地域資源を活用する主体的取組を支援するため、地域間交流の促進、人材育成、農林水産業や観光業を軸とした産業再生等を推進。特に観光面では、予防医療と観光産業の連携を活かしたアイランドセラピーの一層の推進が必要。
- ✧ 離島漁業については、漁場の生産力の向上に関する取組や集落の創意工夫を活かした新たな取組等を支援する離島漁業再生支援交付金が制度化され（平成17年から）、今後、より積極的な活用が必要。
- ✧ 固有の生態系を有し、人為的影響に対して脆弱な島嶼地域の生息環境の保全・再生の促進が重要。例えば、小笠原諸島は固有種の割合が極めて高く、ノヤギの食害や外来生物による生態系への影響に対して、植生復元や外来生物の侵入防止等自然再生事業を実施。

（水産業・漁村の自立・活性化、水産資源の持続的な管理）

○沿岸域において、地域の自立や、国境監視、環境保全、生態系保全、物質循環等の多面的な機能を有する水産業・漁村の自立・活性化に向けた支援が必要ではないか。（参考12）

- ✧ 国際競争力のある経営への転換を促進。（農林水産物、食品の輸出倍増目標 平成16年:3000億円→平成21年:6000億円（「農林水産物等輸出倍増行動計画」農林水産省））
- ✧ 消費者ニーズにあった地域のおいしい魚の販売力強化に向けた取組や、食文化を守り健康な食生活を図る観点から、旬な魚の情報発信や都市と漁村の交流等の食育の推進が必要。
- ✧ 漁業者による、藻場・干潟の維持・管理、海岸・海底清掃等の環境保全活動の促進のための支援策が現在はない。
- ✧ 漁業集落において、高齢化の進展による担い手不足が深刻化している（参考13）

○魚介類の安定供給を図り、水産物の自給率を向上させるため、水産資源の保全、管理、開発等を進めるべきではないか。

- ✧ 世界の魚介類需要は大きく増加する見込み。特に中国の最近の増加が著しい一方、水産資源は多くの魚種で低い水準にある。（参考13）

- ◇ 貴重な食糧資源である水産資源の回復や持続可能な利用を図るため、漁獲努力管理（TAE）制度を用いた漁獲努力量の削減、積極的な資源培養、磯焼け対策等の漁場環境の保全再生、我が国排他的経済水域等の水産資源の基礎生産力の向上に資する漁場整備、違反操業の取締りを総合的に推進。（参考14）
- ◇ 他方カサヅイシ、アカハ、シカヅ等低未利用な資源の食品利用技術の開発、マグロ類・鯨類の国際資源調査、ウナギ・伊勢エビ等の生産技術の開発等、新たな資源の利活用に向けた取組を推進。

（海洋資源の利活用の推進）

○海洋には自然エネルギー（風力、波力、温度差、太陽光等）、鉱物資源（マンガン、コバルト等）、エネルギー資源（石油・天然ガス、メタンハイドレート等）、バイオ資源が眠っており、資源エネルギーの開発・利用のための戦略的な施策展開が必要ではないか。

- ◇ 海洋鉱物・エネルギー資源等の利用のための調査・研究開発を積極的に推進（参考15）
- ◇ 最近の動向として、東シナ海における帝国石油への試掘権設定を許可（平成17年7月）のほか、サハリンの石油天然ガス開發生産の本格化が本年予定されている。
- ◇ EEZ・大陸棚における天然資源の探査や開発の条件整備として、海洋構築物等や周辺の海域における安全確保を図るため、「海洋構築物等の安全水域の設定等に関する法律案」が平成18年5月に与党から国会に提出されたが、継続審議となっている。（参考16）

（技術開発、調査研究の推進）

○船舶の安全航行、防災、自然環境保全、水産、観光開発、エネルギー、資源等の利用の観点や世界の知的資産の拡大の観点、国土空間の管理の観点からも、データの収集・管理・提供や技術開発・実用化を進めるとともに、海洋の動態、海洋生物の生態や水産資源の動向、海底変動等の海洋の諸現象についての調査・研究を推進するべきではないか。

- ◇ 「第3期科学技術基本計画(平成18年3月)」において、フロンティア分野の中で「海洋地球観測探査システム」、「外洋上プラットフォーム技術」が戦略重点科学技術に位置付けられたほか、個別政策目標に、「海洋汚染の防止」、「海洋利用技術」「海洋の資源確保」等が位置付けられた。（参考17）
- ◇ 海洋については、未知の分野も多く基礎となるデータや知見等が十分ではないと指摘されている（国土交通省海洋・沿岸域政策大綱）（別添）。

- ◇ 内外の海洋に関する基礎的情報（船舶の安全航行、防災、自然環境保護、水産、観光開発等）を集約し、多くの利用者が集約されたデータを円滑に利用することのできる体制を整えることが不可欠であると指摘されている（科学技術・学術審議会答申「長期的展望に立つ海洋開発の基本的構想及び推進方策について」）。

（上記以外の推進すべき施策）

加えて、以下のような施策を推進していくべきではないか。

（「国土交通省海洋・沿岸域政策大綱」（別添）より抜粋）

○ 海上における安全確保

- ・安全に航行できる船舶航行水域の確保等
- ・事故、災害等に関する対策の強化

○ 国土の保全と防災対策の推進

- ・防災や減災による国民の生命や財産の保護
- ・流域も含めた総合的な海岸侵食対策等の国土保全（参考 18）

○ 環境の保護及び保全の推進

- ・海洋・沿岸域環境のモニター体制の強化
- ・油流出、漂流・漂着ゴミ等海洋汚染等への的確な対応

○ 自然環境や美しい景観の保全・回復

- ・閉鎖性海域における陸域からの水質汚濁負荷の削減、藻場・干潟、サンゴ礁の保全再生等の「海の再生」
- ・構造物の景観との調和や漂着ゴミ対策の推進

○ 海洋・沿岸域の利用の推進

- ・海上輸送の活性化
- ・低未利用地への新機能の立地促進
- ・低環境負荷の船舶等の技術開発

○ 海洋・沿岸域への親しみ、理解の増進

- ・親水空間の確保やレクリエーションの活性化
- ・海洋・沿岸域に関する知識の普及及び理解の向上（NPO 活動やエコツアーの普及啓発等を含む）

（沿岸域圏の総合的管理の推進）

- 沿岸域における課題（参考 19）は、環境・利用・防災等の要素が相互に影響を及ぼしあうことが多く、また関係者が多岐にわたるため、沿岸域圏の総合的管理を推

進すべきではないか（参考20）。また、総合管理は必ずしもすべての課題や地域を網羅的に対象とせず、地域特性等に応じて課題・地域に的を絞った取組を推進すべきではないか。その際、ブロックを単位とする広域地方計画における検討や、さらにブロックをまたがる場合（瀬戸内海等）にはブロック相互の合同による検討を活用すべきではないか。

- ◇ 平成12年には関係17省庁が「沿岸域圏総合管理計画策定のための指針」を作成し、これに基づきケーススタディ等を行ってきたが、事例はない。
- ◇ 産業活動と環境保全との調和のための取組（福山市の事例）、海洋レジャーと漁業等の利用等と調整のための取組（恩納村の事例）（参考21）
- ◇ 海域（地先水面）の責任主体がどの地方公共団体に属するのか不明確であるため、海域における事務処理が円滑になされない事例がある。
- ◇ 沿岸域を総合的に管理するための法制度の制定の必要性の検討（「沿岸域総合管理研究会提言（H15/3）」）

（3）国と地域（地方公共団体等）の役割

- 国と地域（地方公共団体等）は、重層的な取組が必要であり、基本的に以下の考え方により連携・協働が重要ではないか。（参考22）
- 排他的経済水域及び大陸棚における問題、国際競争力の根幹を担う海上輸送の確保等の問題等の問題については、国が主導して総合的、戦略的に推進すべきではないか。また、県等をまたがる広域の連携が必要な問題については国も積極的に取り組むべきではないか。

国が主導すべき、又は国も主体的に取り組むべき事例

- ◇ 海洋権益の確保上重要な国境離島の管理（沖ノ鳥島など）（参考11）
- ◇ 海上交通の要衝の確保（東京湾口航路、関門海峡航路、津軽海峡など）
- ◇ 広域的な海域（他国と隣接している海域を含む）の水産資源の管理（漁獲可能量（TAC）制度対象魚種や日韓・日中暫定水域での資源管理など）
- ◇ 広域的な海域の環境改善、自然再生のための取組（東京湾、大阪湾、伊勢湾、瀬戸内海、有明海・八代海など）

○各地域（地方公共団体等）においては、国の各種基本的な政策等（国際海上輸送の確保等）との整合を図りつつ、沿岸域の安全の確保、多面的な利用、良好な環境の形成及び魅力ある自立的な地域の形成を図るため、関係者の共通認識の醸成を図りながら、各地域の自主性の下、多様な主体の参画と連携、協働により、各地域の特性に応じて、各種事業、施策、利用等を総合的、戦略的に推進するべきではないか。

地域（地方公共団体等）が主体的に取り組むべき事例

- ◇ 沿岸域圏の総合的な管理計画の策定
- ◇ ハザードマップ作成等の地域における減災対策の推進
- ◇ 海岸の適正な管理