

2017年度
総合的海洋政策の策定と推進に関する調査研究
我が国における海洋政策の調査研究
報告書

2018年3月

公益財団法人笹川平和財団
海洋政策研究所

はじめに

国連海洋法条約等の国際約束や海洋の持続可能な開発および利用を実現するための国際的取組みを受けて、地球表面の7割を占める海洋の総合的管理と持続可能な開発に向けた各国の取組みが進んでいます。

笹川平和財団海洋政策研究所は、その前身である海洋政策研究財団の時代より、「人類と海洋の共生」を目指し、海洋の総合的な管理や、海洋教育・人材育成、海洋環境・生物多様性の保全などに関する調査研究を実施してきました。その成果は、国際社会による海洋の持続可能な発展の実現に資する提言として取りまとめております。そして、この調査研究の一環として、当研究所ではポートルースの交付金による日本財団の支援を受け、海洋の総合的管理に向けた海洋政策や法制、推進方策の検討、政策提言等を行うことを目的とした「我が国における海洋政策に関する調査研究」を実施しています。

2007年の海洋基本法制定を受けて内閣に設置された総合海洋政策本部によるリーダーシップの下、2013年に策定された第2期海洋基本計画においても、海洋の総合的管理の推進について具体的に明記されました。その動きを受けて、当研究所ではこれまで新たな海洋政策の指針となるべき検討を目指し、調査研究を行ってきました。

2017年には、国連持続可能な開発目標の目標14（SDG14）の実施に向けて6月に初めて開催された「国連海洋会議」での「行動の要請（Call for Action）」の採択、国家管轄権外区域の海洋生物多様性（BBNJ）準備委員会第4回会合の勧告を受けた第72回国連総会決議での「BBNJに関する法的拘束力ある文書を交渉するための政府間会合の設置」の決定など大きな動きがありました。特にSDG14の実施に向けた一連の国際社会の取組みは、海洋の総合的管理を推進する世界的な大きな契機となりました。また、我が国においても、海洋基本法が制定から10年を迎え、2017年4月から、第3期海洋基本計画の策定に向けた議論が行われました。

こうした動きに注目しながら当研究所では、これまでの検討を踏まえて海洋の総合的管理の推進に関する課題を整理するとともに、国際的な動向を見据えた新たな海洋政策の展開に向けた検討をし、本報告書にとりまとめました。

最後になりましたが、本調査研究の実施に際して、熱心なご議論を頂きました「総合的海洋政策研究委員会」の各委員と、本調査研究への支援、ご助力を頂きました日本財団、その他の多くの協力者の皆さまに厚く御礼を申し上げます。

2018年3月

笹川平和財団海洋政策研究所 所長 角南篤

目 次

はじめに

第1章 調査研究の概要	1
第2章 関連する動向	9
第3章 2017年度の調査研究	15
第4章 まとめと今後	48

参考資料

「行動の要請 (Call for Action)」	53
第3期海洋基本計画の策定に向けた総合海洋政策本部参与会議意見書	57
(本編、別添1、別添3、別添5)	

第1章 研究の概要

1 背景と目的

(1) 国際社会における議論の展開

本調査研究で検討を行う海洋の総合的管理については、20世紀後半に国際社会での議論が進展し、法秩序の柱としては「国連海洋法条約（UNCLOS）」が、政策の柱としては1992年のリオ地球サミットのアジェンダ21から始まる「持続可能な開発」のための包括的な行動計画が採択されてきた。

1982年に採択され1994年に発効した国連海洋法条約(UNCLOS)は、伝統的な「海洋の自由」を制限し、「海洋の管理」の強化を図ったほか、領海や大陸棚に加え、新たに排他的経済水域(EEZ)について定めている。UNCLOS第56条によれば、沿岸国はEEZにおいて、①海底の上部水域・海底・その下の天然資源の探査・開発・保存、及びEEZにおける経済的目的での探査及び開発のためのその他の活動に関する主権的権利、ならびに②人工島等の設置・利用、海洋の科学的調査、及び海洋環境の保護・保全等に関する管轄権、③その他の同条約に定める権利義務等を有する。そしてEEZ水域の海底及びその下については大陸棚に関する規定が適用され、探査及び開発を行う主権的権利が沿岸国に与えられている。更に、UNCLOSでは、第12部において海洋環境の保護・保全に関する一般的義務を規定している。

1992年の国連環境開発会議（リオ地球サミット）で採択されたアジェンダ21は、海洋の総合的管理と持続可能な開発の政策的枠組みを提示している第17章において「沿岸国は、自国の管轄下にある沿岸域および海洋環境の総合管理と持続可能な開発を自らの義務」とし、「全ての関係部門を含む統合された政策および意思決定プロセスを定めること」を求めている。

(2) 海洋基本法の成立

我が国は、1996年にUNCLOSを批准し、世界で6番目に広い海域（領海と排他的経済水域）を有する海洋国家となった。しかしながら、欧米をはじめとした各国が新たに構築された海洋秩序に基づいて、海域の適切な開発・利用・保全に総合的に取り組んだのと同様に、我が国では、批准後10年以上にわたり十分な対応がなされてこなかった。この背景として、海上輸送や漁業などの機能別の縦割りの取組みが先行して整備されたことで、これらを横断する総合的な施策の必要性の認識が十分でなかったとも言われている。

このような状況のもと、海洋の諸問題に総合的、計画的に対応する必要性に鑑み、2005年に海洋政策研究財団（現在の笹川平和財団海洋政策研究所）から「21世紀の海洋政策への提言」が行われ、総合的な海洋政策を超党派で研究するため、海洋基本法研究会

が 2006 年 4 月に発足した。この研究会での議論を経て、超党派の議員立法として 2007 年 4 月に海洋基本法が成立した。

海洋基本法を受けた当初の我が国の海洋政策の推進体制は図 1 のとおりである。総理大臣を本部長とする総合海洋政策本部が設置され、そのもとで内閣官房総合海洋政策本部事務局が本部に関する事務を取り扱う。また、総理大臣が任命する 10 名以下の有識者（参与）からなる参与会議が置かれた。参与会議では、海洋に関する施策に係る重要事項について審議し、意見を述べるとされている。この体制のもと、2008 年 3 月に第 1 期海洋基本計画が策定され、また、2013 年 4 月に第 2 期海洋基本計画が策定された。なお、2017 年 4 月に事務局が内閣官房から内閣府に移行され、内閣府総合海洋政策推進事務局となった。

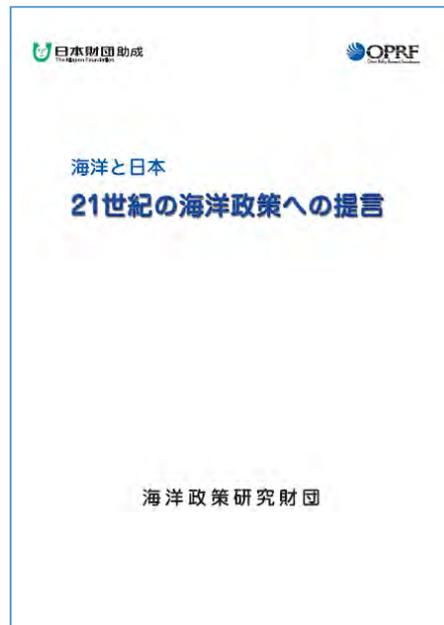


図 1 「21 世紀の海洋海洋政策への提言」

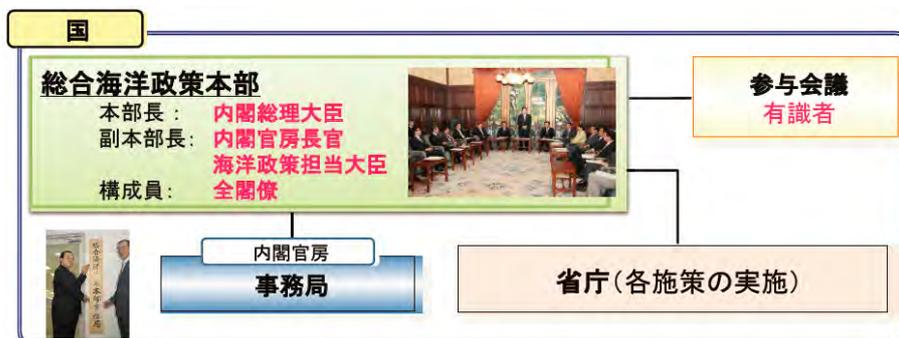


図 2 海洋基本法を受けた我が国の海洋政策の推進体制
(事務局は 2017 年 4 月から内閣府に移行、出典：総合海洋政策本部資料)

(3) 海洋の総合的管理の推進と課題

このような我が国の海洋政策の流れのなか海洋の総合的管理については、EEZ 等の総合的管理及び沿岸域総合管理として推進されてきた。

EEZ 等の総合的管理については、海洋基本法では、その第 19 条において「排他的経済水域等の開発、利用、保全等に関する取組の強化を図るこの重要性に鑑み」、「海域の特性に応じた排他的経済水域等の開発等¹の推進」等のために必要な措置を講じることが規定されている。

¹ 開発、利用、保全等

EEZ 等における総合的管理の推進に向けて、第 1 期海洋基本計画期間中の 2011 年 5 月に海洋政策研究財団が、法律の骨子案を具体的に提示する「排他的経済水域及び大陸棚の総合的な管理に関する法制の整備についての提言」を行い、2013 年 4 月に閣議決定された第 2 期海洋基本計画では、その策定過程において EEZ 等の総合的管理に係る議論がなされるなど機運が高まっていた。そして、第 2 期海洋基本計画では、基本的方針（第 1 部）の「重点的に推進すべき取組」に「海域の総合的管理と計画策定」が取り上げられ、EEZ 等は「今後、その開発・利用を進めていくことによる海洋産業の振興と創出等が期待されるため、利用調整を含めた海域の適切な管理を図るための取組を推進する」とされている。また、第 2 部において、EEZ 等の開発、利用、保全等を推進するため「海域の開発等の実態や今後の見通し等を踏まえつつ、管理の目的や方策、取組体制やスケジュール等を定めた海域の適切な管理の在り方に関する方針を策定する」こと、及び「総合海洋政策本部において（中略）海域管理に係る包括的な法体系の整備を進める」ことが明記された。これを受け、2013 年度から総合海洋政策本部参与会議での議論が開始されが、政府において法整備に結びつく進展は見られていない。

一方、沿岸域総合管理については、海洋基本法第 25 条において「自然的社会的条件からみて一体的に施策が講ぜられることが相当と認められる沿岸の海域及び陸域について、その諸活動に対する規制その他の措置が総合的に講ぜられることにより適切に管理されるよう必要な措置を講ずるものとする」と規定されている。更に第 2 期海洋基本計画において「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陸域と海域を一体的かつ総合的に管理する取組を推進することとし、地域の計画構築に取り組む地方を支援する」ことを示している。しかしながら、地域の支援に係る包括的かつ具体的な制度等は実現できていない。

このようななか本調査研究では、並行して海洋政策研究所において実施している「沿岸域総合管理モデルの展開に関する調査研究」の成果も踏まえて、2015 年 3 月に「沿岸域総合権利の推進に関する政策提言 市町村主体による地方沿岸域の総合的管理に向けて」を作成するなど、沿岸域総合管理の推進に向けた検討を進めてきた。



図 3 「沿岸域総合管理の推進に関する政策提言」

このように、EEZ 等の総合的管理及び沿岸域総合管理の両者とも、第 2 期海洋基本計画において推進に向けた取組みが示されたものの、計画期間中において具体的な進展は見ら

れていない。なお、与党を中心として EEZ 法制についての検討が進められているが、その過程で権益確保の側面が強くなり、総合的管理の検討が必ずしも十分に行われていないという課題もある。

(3) 国際社会における新たな議論の展開

我が国における海洋基本法のもとでの海洋の総合的管理に関する各種検討が行われるなか、国際社会における議論においても進展が見られた。

2015 年、国連持続可能な開発サミットにおいて持続可能な開発目標(SDGs)を掲げる「持続可能な開発のための 2030 アジェンダ」が採択された。SDGs は、世界全体で取り組むべき課題を 17 の目標と 169 のターゲットという形で明示しており、海洋に関する目標としては、目標 14「海洋・海洋資源の保全と持続可能な利用」(SDG14) が示されている。

SDG14 では、2025 年までに海洋汚染の防止・大幅削減、2020 年までに海洋・沿岸の生態系の回復、2020 年までに過剰漁業・IUU (違法・無報告・無規制) 漁業・破壊的漁業慣行を終了して科学的管理計画実施、2020 年までに少なくとも沿岸域および海域の 10% を保全することなどを示している。海洋の総合的管理と持続可能な開発に関する海洋分野の行動計画が実施段階に入ったと言える。



図 4 持続可能な開発目標(SDGs)の 17 の目標
(出典：外務省ホームページ SDGs 取り組み)

また、深海底や公海の海洋遺伝資源の開発や生物多様性の保全をめぐっては、2004年以降、国連の場で議論されてきたが、2015年に国連総会で「国家管轄権外区域の海洋生物多様性（BBNJ）の保全と持続可能な利用に関して国連海洋法条約の下での国際的な法的拘束力のある文書を作成すべき」とする決議が採択された²。これに基づき、準備委員会が2016年～2017年に4回開催され、①海洋遺伝資源（利益配分に関する問題を含む）、②区域型管理ツール等の措置（海洋保護区を含む）、③環境影響評価及び④能力構築・海洋技術移転の4つのテーマについて一括かつ一体として議論されてきた。そして、2017年12月、国連総会はBBNJ準備委員会の勧告の検討と国連海洋法条約の下でのBBNJの保全と持続可能な利用に関する法的拘束力ある国際文書の条文の作成を行うための政府間会合を開催することが決定されている³。

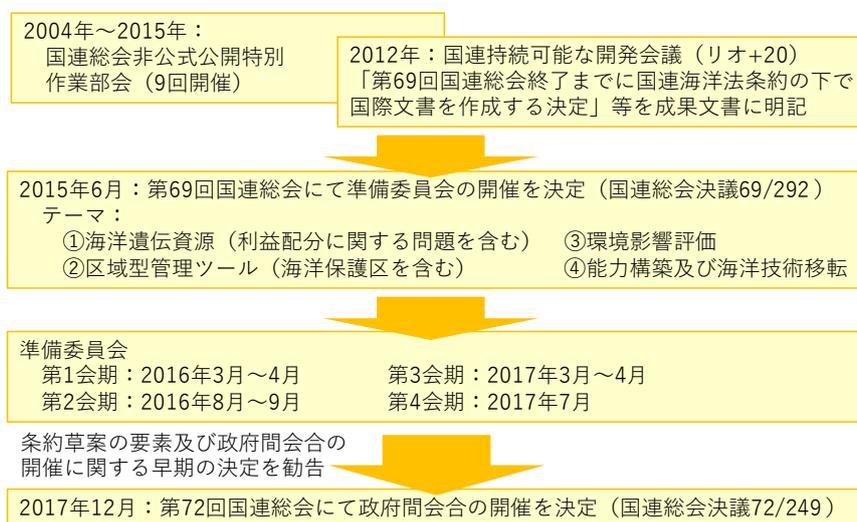


図 5 BBNJ の保全および持続可能な利用に関する議論の経緯

（4）調査研究の目的

2017年度は、海洋基本計画の改定に加えて、SDG14の実施に向けて6月に国連海洋会議が開催されるなど、国内外において海洋の総合的管理に関する新たな議論が展開する年である。そこで本調査研究では、海洋基本計画の改定に係る議論を受けた適時の検討を行うとともに、諸外国の動向や、「沿岸域総合管理モデルの展開に関する調査研究」で得られた成果を踏まえ、我が国のEEZ等及び沿岸域における各総合的管理の課題を整理し、その推進に必要な論点を検討するとともに、SDGsなどの国際的な議論の進展を受けた、新たな課題について検討することを目指す。

² 国連総会決議 69/292

³ 国連総会決議 72/249

2 調査研究体制

本調査研究は、以下の体制にて実施した。

角南 篤	笹川平和財団海洋政策研究所	所長	
寺島 紘士	笹川平和財団海洋政策研究所	参与	
吉田 哲朗	笹川平和財団海洋政策研究所	副所長	
古川 恵太	笹川平和財団海洋政策研究所	海洋研究調査部	部長
角田 智彦 [*]	笹川平和財団海洋政策研究所	海洋研究調査部	主任研究員
前川 美湖	笹川平和財団海洋政策研究所	海洋研究調査部	主任研究員
塩入 同	笹川平和財団海洋政策研究所	海洋研究調査部	研究員
本田 悠介	笹川平和財団海洋政策研究所	海洋研究調査部	研究員
小森 雄太	笹川平和財団海洋政策研究所	海洋研究調査部	研究員
樋口 恵佳	笹川平和財団海洋政策研究所	海洋研究調査部	研究員

※：本調査研究のリーダー

(樋口研究員は2017年8月まで、役職は2018年3月現在)

また、総合的海洋政策研究委員会において、海洋の総合的管理に関わる課題を総合的な見地から検討を行った。

2017年度「総合的海洋政策研究委員会」委員

井田 徹治	共同通信社 編集・論説委員
岡本 信行	石油天然ガス・金属鉱物資源機構金属資源技術部 特命調査役
加藤 茂	日本水路協会 常務理事
來生 新 [*]	放送大学 学長
坂元 茂樹	同志社大学法学部 教授
佐藤 慎司	東京大学大学院工学系研究科 教授
佐藤 徹	東京大学大学院新領域創成科学研究科 教授
白山 義久	海洋研究開発機構 理事
西本 健太郎	東北大学大学院法学研究科 准教授
三浦 大介	神奈川大学 副学長・法学部教授
宮原 正典	水産研究・教育機構 理事長
八木 信行	東京大学大学院農学生命科学研究科 教授

(敬称略・50音順、*：委員長)

3. 研究の概要

本調査研究では、我が国の EEZ 等及び沿岸域における各総合的管理の課題を整理し、その推進に必要な論点を検討するとともに、SDGs などの国際的な議論の進展を受けて、新たな課題について検討する。また、海洋基本計画の改定に係る議論を受けた検討を行う。

(1) EEZ 等の総合的管理

1982 年に第三次国連海洋法会議で採択された国連海洋法条約や 1992 年の国連環境開発会議で採択されたアジェンダ 21 を受けて、1990 年代より欧米をはじめとした各国では、海洋の適切な開発・利用・保全を行う総合管理の取組が進展してきた。この流れを受けて我が国においても、海洋の諸問題に総合的、計画的に対応する海洋基本法が 2007 年に成立し、2013 年に閣議決定された第 2 期海洋基本計画の第 2 部では「海域管理に係る包括的な法体系の整備を進める」ことが規定された。しかしながら、実際の政府における議論では、統括的かつ具体的な法整備に結びつく進展は見られていない。また、与党を中心として EEZ 法制についての検討が進められているが、その過程で権益確保の側面が強くなり、総合的管理に関する検討が必ずしも十分に行われていないという課題もある。

一方、2016 年度に海洋政策研究所で行った「各国の海洋政策の調査研究」では、近年、欧米だけでなく東アジアでも、EEZ 等の管理のために、海域特性に応じて、開発・利用・保全を同時並行的に、かつ科学的データに基づいて推進する手法である「海洋空間計画」の導入が進められていることが示されている。海洋空間計画は、SDGs の目標 14 の推進のため 2017 年 6 月に開催された「United Nations Ocean Conference (国連海洋会議)」の成果文書「Call for Action」においても、海洋の持続可能な利用のための統合的・分野横断的アプローチを含む区域型管理ツールのひとつとして言及されている。なお、この区域型管理ツール（海洋保護区を含む）については、国連海洋法条約のもとでの BBNJ に関する議論においても重要なテーマとして議論されている。

そこで、本年度の調査研究では、これらの国際動向や国内における EEZ 等の開発・利用・保全等の現状を踏まえ、今後の EEZ 等の総合的管理に必要な論点を整理する。また、SDGs などの国際的な議論の進展を受けて、新たな取組について検討する。

(2) 沿岸域総合管理

さまざまな利用が錯綜する沿岸域の管理についても、アジェンダ 21 から始まる一連の国連の環境開発関連会議の流れのもと、海域と陸域を一体として捉えることや産学官民など多様な関係者が連携・協働することなどが繰り返し強調されている。これらの流れを受けて国際社会では、沿岸域の管理に総合的かつ計画的に取り組むことが既に共通認識となっており、諸外国では、国の定める法律・制度等のもとで、地方自治体レベルにおいて具体的な取組が行われている。国際的には、更に SDG14.2 において「海洋及び沿岸の生態系

の回復のための取組」を行うことが示されており、その実現のための方策との一つとして沿岸域の総合的管理が位置づけられている。

我が国においても、海洋基本法において沿岸域の総合的管理（第 25 条）を規定し、第 2 期海洋基本計画においても地域の支援などについて示しているが、第 2 期海洋基本計画の実施期間中に具体的な制度等に関する進展は見られていない。

そのようななか海洋政策研究所では、「沿岸域総合管理モデルの展開に関する調査研究」事業を行い、志摩市や備前市、竹富町等の市町村との協力関係のもとで、沿岸域総合管理の具現化に向けた実際的な取組を継続して行ってきた。そこで、本調査研究においては、同事業の成果も踏まえながら我が国の特性に着目した制度等について整理を行うこととする。特に、SDG14.2 などの沿岸生態系の保全に関する議論を見据え、沿岸域総合管理の推進のために必要な制度（支援制度を含む）について比較整理を行う。

（3）海洋基本計画に資する議論

我が国の海洋に関する諸政策は、海洋基本計画に基づき、総合的かつ計画的に講じられてきた。現行の第 2 期海洋基本計画が 2017 年度末で計画期間の 5 年を経過することから、昨今の海洋をめぐる情勢や環境の変化等も踏まえつつ、次期の第 3 期海洋基本計画の検討が 2017 年度に進められた。

第 3 期海洋基本計画の策定にあたり、総合海洋政策本部参与会議では「基本計画委員会」を設置して全体的な審議を行うとともに、同委員会の下に設置された小委員会及びプロジェクトチームにおいて、4 つの主要テーマの評価及び検討が集中的に行われた。

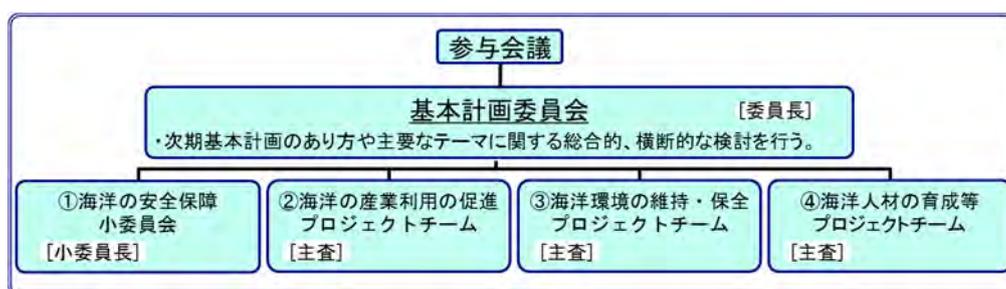


図 6 2017 年度総合海洋政策本部参与会議の検討体制

（出典：内閣府総合海洋政策推進本部資料）

これら第 3 期海洋基本計画の策定に係る検討過程において、適切な評価のもとでの検討の実施を促すため、本調査研究で 2016 年度に実施した第 2 期海洋基本計画の評価に係るアンケート調査結果を分析し、発表した。

第2章 関連する動向

1 持続可能な開発目標 (SDGs)

SDGs をめぐる「持続可能な開発」の枠組みの議論は、1987年に「環境と開発に関する世界委員会(ブルントラント委員会)」が公表した報告書「我々の共有する未来」に遡る。環境と開発が両立しうるものであることを初めて示したこの報告書を受けて国連が開催したのが、1992年の国連環境開発会議(リオ地球サミット)である。この会議では、持続可能な開発に関する行動計画である「アジェンダ 21」が採択されるとともに、気候変動枠組条約や生物多様性条約が署名されるなど、今日に至る海洋環境をはじめとした地球環境の保護の取組に大きな影響を与える会議となった。「アジェンダ 21」では、海洋の総合管理と持続可能な開発の政策的枠組みと行動計画を第 17 章において提示している。

リオ地球サミットを起点とする海洋の持続可能な開発に関する取組は、2002年の持続可能な開発に関する世界首脳会議(WSSD、ヨハネスブルグ・サミット)や2012年の持続可能な開発会議(リオ+20)に引き継がれている。2002年のWSSDで採択された行動指針である「ヨハネスブルグ実施計画」では、海洋・沿岸域の管理の推進や海洋の状態に対する科学的評価・報告制度の確立など、海洋に関する実施プログラムが盛り込まれている。また、2012年のリオ+20の成果文書「我々の求める未来」では、分野横断的な独立したテーマのひとつとして海洋を取り上げ、20パラグラフにわたって行動計画が書き込まれ、海洋・沿岸域の保全と持続可能な利用のために必要な行動を促している。

リオ+20は、SDGsに関する活発な議論が開始されたということでも意義深い会議となった。SDGsに関する政府間交渉のプロセスを立ち上げること、および、SDGsを2000年から2015年までの国際開発目標として定められたミレニアム開発目標(MDGs)と統合することが合意された。リオ+20で明確に示された将来の持続可能な開発の在り方を受けて、2015年の国連持続可能な開発サミットにおいて持続可能な開発目標(SDGs)を掲げる「持続可能な開発のための2030アジェンダ」が採択された。SDGsは、世界全体で取り組むべき課題を17の目標と169のターゲットという形で明示しており、海洋に関する目標としては、目標14「海洋・海洋資源の保全と持続可能な利用」が掲げられている。

SDG14では、2025年までに海洋汚染の防止・大幅削減、2020年までに海洋・沿岸の生態系の回復、2020年までに過剰漁業・IUU(違法・無報告・無規制)漁業・破壊的漁業慣行を終了して科学的管理計画実施、2020年までに少なくとも沿岸域および海域の10%を保全することなどを示している。海洋の総合的管理と持続可能な開発に関する海洋分野の行動計画が実施段階に入ったと言える。

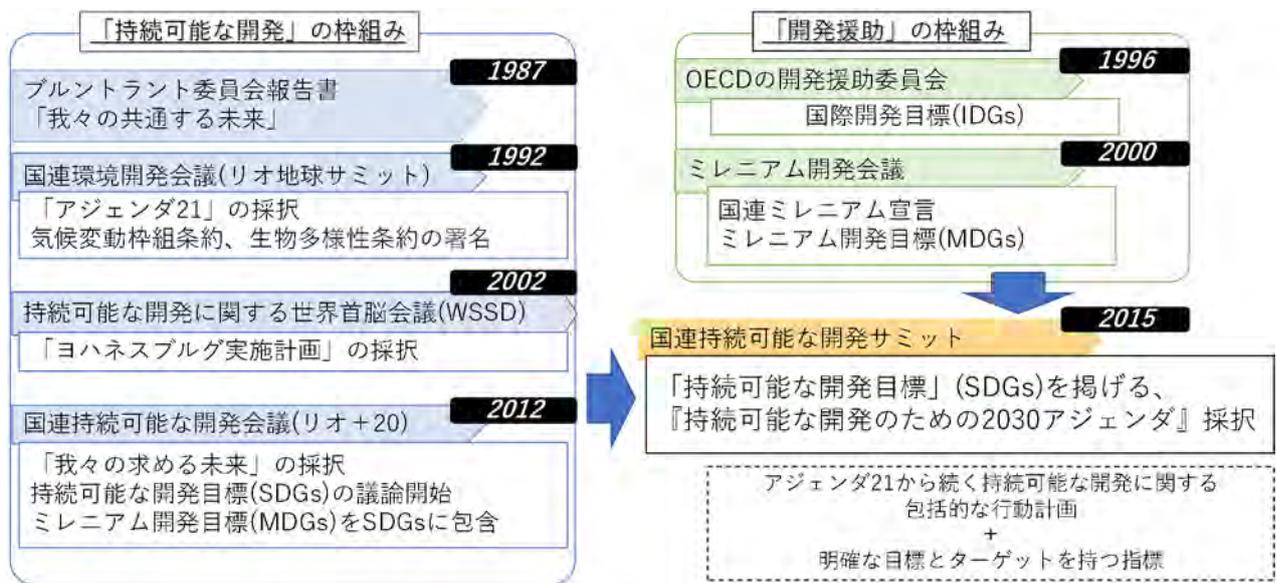


図 7 SDGs に至る持続可能な開発に関する枠組み

(2) SDG14 に関わる法・政策

これまで、海洋に関する各国の取組みをリードするため、法秩序の柱としては「国連海洋法条約」が、政策の柱としては 1992 年のリオ地球サミットのアジェンダ 21 から始まる「持続可能な開発」のための包括的な行動計画が採択されてきた。また、「持続可能な開発のための 2030 アジェンダ」が、「この新アジェンダを形作るのを助けたすべての主要な国連会議及びサミットの成果を再確認する」ことを明記している⁴ように、SDGs は様々な国際的な法・政策の枠組みと関連している。

例えば、生物多様性条約に関しては、2010 年に合意された 2020 年までの短期目標（愛知目標）の目標 11「海域の 10%が保護地域などにより保全される」と同様の内容が、SDG14.5 に反映されている。また、国連気候変動枠組条約の関係では SDG14.3 において海洋酸性化に係る目標が、WTO⁵協定の関係では SDG14.6 において過剰漁獲能力や過剰漁獲につながる漁業補助金の禁止に係る目標が掲げられている。このように SDG14 は国際的な法・政策の枠組みと関連している。SDG14 において定められているターゲットと指標は表 1 の通りであり、SDG14 は、世界的に海洋管理とガバナンスを高めていく機会をつくりだしている。

⁴ A/70/L.1 (25 September 2015), paras. 10-13.

⁵ 世界貿易機関 (World Trade Organization)

表 1 SDG14 の各ターゲット及び指標⁶

ターゲット	指標
14.1 2025 年までに、海洋ごみや富栄養化を含む、特に陸上活動による汚染など、あらゆる種類の海洋汚染を防止し、大幅に削減する。	14.1.1 沿岸富栄養化指数 (ICEP) 及び浮遊プラスチックごみの密度
14.2 2020 年までに、海洋及び沿岸の生態系に関する重大な悪影響を回避するため、強靱性 (レジリエンス) の強化などによる持続的な管理と保護を行い、健全で生産的な海洋を実現するため、海洋及び沿岸の生態系の回復のための取組を行う。	14.2.1 生態系ベースにアプローチを用いた管理が行われている国内の排他的経済水域の割合
14.3 あらゆるレベルでの科学的協力の促進などを通じて、海洋酸性化の影響を最小限化し、対処する。	14.3.1 承認された代表標本抽出地点で測定された海洋酸性度 (PH) の平均値
14.4 水産資源を、実現可能な最短期間で少なくとも各資源の生物学的特性によって定められる最大持続生産量のレベルまで回復させるため、2020 年までに、漁獲を効果的に規制し、過剰漁業や違法・無報告・無規制 (IUU) 漁業及び破壊的な漁業慣行を終了し、科学的な管理計画を実施する。	14.4.1 生物学的に持続可能なレベルの水産資源の割合
14.5 2020 年までに、国内法及び国際法に則り、最大限入手可能な科学情報に基づいて、少なくとも沿岸域及び海域の 10% を保護する。	14.5.1 海域に関する保護領域の範囲
14.6 開発途上国及び後発開発途上国に対する適切かつ効果的な、特別かつ異なる待遇が、世界貿易機関 (WTO) 漁業補助金交渉の不可分の要素であるべきことを認識した上で、2020 年までに、過剰漁獲能力や過剰漁獲につながる漁業補助金を禁止し、違法・無報告・無規制 (IUU) 漁業につながる補助金を撤廃し、同様の新たな補助金の導入を抑制する。	14.6.1 IUU 漁業と対峙することを目的としている国際的な手段を実施する中における各国の進捗状況
14.7 2030 年までに、漁業、水産養殖及び観光の持続可能な管理などを通じ、小島嶼開発途上国及び後発開発途上国の海洋資源の持続可能な利用による便益を増大させる。	14.7.1 小島嶼開発途上国、後発開発途上国及びすべての国々の GDP に占める持続可能な漁業の割合
14.a 海洋の健全性の改善と、開発途上国、特に小島嶼開発途上国および後発開発途上国の開発における海洋生物多様性の寄与向上のために、海洋技術の移転に関するユネスコ政府間海洋学委員会の基準・ガイドラインを勘案しつつ、科学的知識の増進、研究能力の向上、及び海洋技術の移転を行う。	14.a.1 総研究予算額に占める、海洋技術分野に割り当てられた研究予算の割合
14.b 小規模・沿岸零細漁業者に対し、海洋資源及び市場へのアクセスを提供する。	14.b.1 小規模・零細漁業のためのアクセス権を認識して保護する法的/規制/政策/期間の枠組みの適用についての各国の進捗
14.c 「我々の求める未来」のパラ 158 において想起されるとおり、海洋及び海洋資源の保全及び持続可能な利用のための法的枠組みを規定する海洋法に関する国際連合条約 (UNCLOS) に反映されている国際法を実施することにより、海洋及び海洋資源の保全及び持続可能な利用を強化する。	14.c.1 海洋及び海洋資源の保全と持続可能な利用のために UNCLOS に反映されているとおり、国際法を実施する海洋関係の手段を、法、政策、機関的枠組みを通して、批准、導入、実施を推進している国の数

⁶ 総務省政策統括官ウェブサイト「指標仮訳 (最終更新日: 2017 年 8 月 8 日)」
http://www.soumu.go.jp/main_content/000470374.pdf>を当研究所にて加工 (SDG14 日本語訳部分のみ抜粋)

2017年6月、持続可能な開発目標(SDGs)の目標14「海洋・海洋資源の保全と持続可能な利用」(SDG14)の実施について本格的に議論する初めての会議である「国連海洋会議」が、ニューヨークの国連本部で開催された。フィジーとスウェーデンが共同でホスト国を務め、政府、国連・国際機関、NGOs、市民社会、学術機関、科学コミュニティ、民間セクター等から約4000人の参加の下で開催された。同会議においてコンセンサスで採択された全14段落の宣言文「行動の要請(Call for Action)」⁷では、すべての関係者に対して以下の項目の実施が要請されている。

- ✓ 官民連携を含む実効性・透明性のあるマルチ・ステークホルダーパートナーシップの構築(a-c)、
- ✓ 海洋に関連する教育・啓発の推進(d-e)、
- ✓ 海洋調査、データ共有、研究への資源配分(f)、
- ✓ 海洋汚染防止・減少のための方策(廃棄物の削減、プラスチック・マイクロプラスチック使用削減等)の実施(g-i)、
- ✓ 空間の管理ツールの促進(海洋空間計画(MSP)、沿岸域総合管理(ICM)、MPAsの設定等)(j)、
- ✓ 気候変動緩和策・適応策の実施(k)、
- ✓ 持続可能な漁業の促進(IUU漁業の撲滅、小規模漁業の強化、漁業補助金の適正化)(l-p)、
- ✓ SIDS・LDCs等の海洋産業、経済の振興(q-r)、
- ✓ 「国家管轄権外区域の海洋生物多様性(BBNJ)」交渉への積極参加(s)

このうち(j)で示されている空間の管理ツールの促進については、「海洋のレジリエンスを強化し、海洋生物多様性をより良く保全しかつ持続的に利用するために、海洋保護区や海洋空間計画・沿岸域総合管理といった他の統合的・分野横断的アプローチを含む区域型管理ツールの効果的かつ適切な利用を、ステークホルダーの関与や予防原則、生態系アプローチの適用に向けて、最善の科学的情報に基づいて、国際法や各国法令と整合した形で支援する」と記されており、海洋保護区や海洋空間計画、沿岸域総合管理などの区域管理ツールの重要性とともに取り込みの原則が示されている。

⁷ A/RES/71/312, Annex "Our Ocean, our future: call for action"、参考資料として本報告書に別添

2 国家管轄権外区域の海洋生物多様性 (BBNJ)

2017年7月、総会決議 69/292 に基づき国連に設置された「国家の管轄権を超える区域の海洋生物多様性の保全と持続可能な利用に関する国連海洋法条約の下の法的拘束力ある国際文書を策定するための準備委員会」(以下、BBNJ 準備委員会)は、4回にわたる会合を終え、2018年9月から「政府間会議 (Intergovernmental Conference: IGC)」において条約交渉が行われることになった。

この BBNJ に関する新しい条約 (BBNJ 新協定) は、国家管轄権外区域である公海や深海底の海洋生物多様性を対象としたものであり、①海洋遺伝資源 (利益配分の問題を含む)、②区域型管理ツールのような措置 (海洋保護区を含む)、③環境影響評価、④能力構築および海洋技術移転といったトピックが主要論点として挙げられている。このうち、特に、区域型管理ツールのような措置 (海洋保護区を含む) と環境影響評価が国家の管轄水域、特に、排他的経済水域 (EEZ) の管理と大きく関連する。

BBNJ 準備委員会の報告書では、例えば海洋保護区 (MPA) に関して、「(BBNJ 新協定の) テキストは、沿岸国の権利を害することなく、・・・(公海・深海底と) 隣接する沿岸国により設置された MPA と新協定の下で設置された MPA との関係の問題に対処する」としており、国家管轄権外区域における MPA と沿岸国が設置する MPA との競合の可能性について認識をしている。これは、環境影響評価についても同様であり、「隣接する沿岸国に対する情報の問題について対処する」としている。これは元々、ミクロネシア連邦やフィジーを含む島嶼国から提起されていたものであり、交渉過程では、海洋遺伝資源に関して、「公海に隣接する沿岸国に対して資源の保全、管理、規制に関するより大きな役割を付与する」ことを主張していた。

このような沿岸国に対して「特権」を与えるという考えは、1950年代から、領海を含む沿岸域と大陸棚、その後は排他的経済水域との管理の調整の文脈で主張されることがあったものであるが、今回の BBNJ 交渉では、EEZ と公海との間での資源と海洋空間の管理をめぐる文脈で主張がされた。

このような「隣接沿岸国の特権」という考えは、国際法上確立したものではなく、現状、島嶼国の主張も、あくまで一方的な主張に過ぎない。また、このような主張を認めることは、沿岸国による公海・深海底への管轄権の拡大的行使 (「忍び寄る管轄権 (creeping jurisdiction)」) を認めることにもなり得るものであり、慎重な議論を要する。他方で、EEZ と公海の MPA 管理の一貫性や両立性 (compatibility) の観点から、MPA の設置や環境影響評価の実施において隣接沿岸国に一定の配慮をすることは合理的であるという主張もあり、必ずしも法的・実地的な根拠のない議論というわけではない。現在のところ、特権の有無も含め、隣接沿岸国にどのような配慮をすべきかについては明確になっておらず、それらについては今後の交渉に委ねられている。

このように、BBNJ 交渉をめぐることは、沿岸国の海域管理にも影響を与えうるような論点についての議論がされており、我が国の EEZ を含めた海洋管理を考える上でも、今後の条約交渉の動向は注視していく必要がある。

3. 沿岸域総合管理モデル事業

沿岸域総合管理 (ICM) は、国際社会においては、1960 年代にスタートした米国カリフォルニア州のサンフランシスコ湾地域の沿岸域管理に端を発し、1972 年の米国「沿岸域管理法」の制定、1980 年代におけるカナダ、ヨーロッパ諸国、オーストラリアでの沿岸域総合管理の広がり、1992 年の国連環境開発会議 (地球サミット) の行動計画「アジェンダ 21」へ沿岸域総合管理による持続可能な開発の義務が明記されたこと等により国際標準的なシステムとなり、アジアなどへと広まっていくとともに、GEF プロジェクト等により東アジア海域環境管理パートナーシップ (PEMSEA) 等の地域における実施も進められてきた。その後も 2002 年の第 8 回 RAMSAR 条約締約国会議における「賢い利用 (ワイズユース (Wise Use))」、2012 年リオ+20 の「我々が求める未来」、2015 年「持続可能な開発のための 2030 アジェンダ」などの各種行動計画に引き継がれており、沿岸域総合管理 (ICM) に取り組むことで、これらの国際条約に基づく義務を順守することとなる。

我が国においては、1998 年に閣議決定された第 5 次の国土総合開発計画である「21 世紀の国土のグランドデザイン」において沿岸域の総合的管理が取り上げられ、2000 年に「沿岸域圏総合管理計画策定のための指針」が示されていたが、普及するには至らなかった。本格的な実施は、2007 年に制定された海洋基本法の基本的施策、2008 年に閣議決定され 2013 年に改訂された海洋基本計画の政府が総合的かつ計画的に講ずべき施策として、「沿岸域の総合的管理」の実施が位置づけられたことによって推進されることとなった。都市部沿岸域においては、2001 年より都市再生プロジェクトの一環として実施される「海の再生プロジェクト」が東京湾、大阪湾、伊勢湾 (三河湾を含む)、広島湾で開始され、それぞれ再生推進会議が設置された。瀬戸内海と有明海・八代海については、2005 年に最終改訂された瀬戸内海環境保全特別措置法、2002 年の有明海及び八代海等を再生するための特別措置に関する法律などにより総合的な管理計画の推進が図られている。その他、環境省の森里川海プロジェクトによる地域循環共生圏構築に向けた実証地域 (国内 10 ヶ所) や、水産庁の水産多面的機能発揮対策事業 (47 地域協議会 (336 市町村) で全国展開) などの中で、海域・沿岸域の総合管理における取り組みが推進されている。

当財団では、2010 年度より、沿岸域総合管理のあり方、実践事例の蓄積を目的として、3 期にわたる調査研究を実施してきた。第 1 期の調査研究事業 (2010 年度から 2012 年度) では、「沿岸域の総合的管理モデルに関する調査研究」として、国内 5 か所のモデルサイトが地方自治体との協働で設置された。第 2 期の調査研究事業 (2013 年度から 2015 年度) では、「沿岸域の総合的管理モデルの実施に関する調査研究」として、2013 年に改定された新たな海洋基本計画の下、沿岸域管理における地方自治体の役割、必要な支援などについて検討を進めた。現在、第 3 期の調査研究 (2016 年度から) において、モデルサイトを 7 ヶ所 (三重県志摩市、岡山県備前市、福井県小浜市、岩手県宮古市、高知県宿毛市・大月町 (宿毛湾)、長崎県大村湾、沖縄県竹富町) に拡充し、自律的な沿岸域総合管理の展開に必要な知見・支援を実施するため、「海洋の環」の出版、ICM 読本「ENGANIKI」、「海のまちづくりガイドブック」のとりまとめなどを行っている。

第3章 2017年度の調査研究

1 EEZ等の総合的管理

本事業においては、EEZ等における法整備に向けて「総合的海洋政策調査研究委員会」（來生新委員長）のもと、「排他的経済水域及び大陸棚の総合的な開発、利用、保全等に関する法律整備」の骨子案を2011年3月に、「排他的経済水域及び大陸棚の総合的な開発、利用、保全等に関する法律」の要綱案を2013年10月に提言している。要綱案の骨子は次のとおりである。

- 目的、基本理念
- 基本方針
EEZ等の総合的な開発、利用、保全等に関する基本的な方針を政府が策定
- 国の責務
EEZ等の総合的な開発、利用、保全等に関する業務については、原則として国が実施
- 海域等計画の作成
EEZ等の自然特性に応じて海域を区分し、海域ごとに、総合的な開発、利用、保全等を推進するための海域等計画を、主務大臣が策定する。海域等計画では、それぞれの海域等における方針や目標、区域区分、区域区分ごとの主要な施策を規定
- 海域等計画協議会の設置
様々な関係者を関与させるための海域等計画協議会を、海域等の区分毎に設置
- 海洋構築物等の設置に関する規制
- 排他的経済水域等の科学的調査に関する規制

EEZ等については、第2期海洋基本計画の第2部で「海域管理に係る包括的な法体系の整備を進める」ことが規定されたが、実際の政府における議論では、具体的な法整備に結びつく進展は見られていない。そのようななか、2015年8年に自民党は、「排他的経済水域に関する法整備推進WG」（座長：山本一太参議委員議員・元海洋政策担当大臣）を自民党宇宙・海洋開発特別委員会の下に設置し、「我が国における国連海洋法条約の実施のために必要なEEZ管理国内法の整備」⁸に向けた議論を行った。その議論においては、上述の提言のうち、「海洋構築物等の設置に関する規制」と「排他的経済水域等の科学的調査に関する規制」が対象となっているが、「海域等計画の作成」及び「海域等計画協議会の設置」は含まれていない。

そこで本調査研究では、EEZ等の総合的管理の観点から与党における検討に含まれていない、「海域等計画の作成」及び「海域等計画協議会の設置」について、海外の海洋空

⁸ 「海洋技術フォーラムシンポジウム（2015年12月）」の山本一太参議委員議員の講演資料より。講演資料によると、「我が国の権益を損ねかねない事態がEEZ内で発生しているが、それに対抗する法的枠組みがない」ことなどを、EEZの法整備が必要な理由として示している。

間計画の検討事例や我が国における EEZ 等の管理の状況、EEZ 等における協議会の特徴的な事例を踏まえて検討を行った。

(1) 各国における海洋空間計画の検討状況

近年、生物多様性条約(CBD)やユネスコ政府間海洋学委員会等の場においては、海洋の総合的管理の手法として「海洋空間計画 (MSP) ⁹」が着目されている。ユネスコ政府間海洋学委員会では、2009 年に海洋空間計画に関するガイドライン¹⁰を策定し、各国ではこれに応じた取組みが進められている。また、生物多様性条約の第 13 回締約国会議でも、沿岸域および海洋において愛知目標達成を促進させるためのツールとして海洋空間計画を位置付けている¹¹。

以下では、沿岸域から EEZ 等に及ぶ海洋の総合的管理について、海洋空間計画の手法を採用する諸国の制度、および実施状況について紹介する。

① 欧州連合 (EU)

欧州連合 (EU) の近年の海洋施策は、EU における対外政策の基本指針である「統合的海洋政策(IMP)」(2007 年)に基づき進められており、海洋空間計画は、IMP 達成のための分野横断的政策ツールと位置づけられる。

EU は 2000 年代初頭から沿岸域の総合的管理¹²を各国に促しており、2007 年の IMP 以降は、沿岸域の総合的管理の中で培われた空間的管理のアプローチを発展させ、海洋空間計画の体制構築へ向けた取組みが展開された。これにより対象海域は加盟国 EEZ 等にまで拡大し、かつ複数国間での調整の必要性が強調されるようになった。

「海洋空間計画の枠組構築に係る欧州議会および理事会指令」(2014 年)によれば、陸域と海域との相互関係、環境と経済と社会的・安全保障的観点、ステークホルダーの関与、最良のデータ等の考慮のほか、加盟国間での協力を海洋空間計画の要件としている。実際にバルト海などの 5 海域¹³において、複数国間での海洋空間計画プロジェクトが進められている。このような海洋空間計画のための協力体制の構築や立法のため、EU は積極的な資金的支援、会議開催等による技術的支援を行っている。

⁹ 海洋空間計画(Marine Spatial Planning)とは、海域特性・既存利用状況等を踏まえて海域をゾーニングし、計画的な海域利用を行う空間利用調整法である。

¹⁰ “Step-by-Step Approach for Marine Spatial Planning toward Ecosystem-based Management 2009.” Available at <http://msp.ioc-unesco.org/msp-guides/msp-guides-overview/>

¹¹ CBD/COP/DEC/XIII/9 (9 December 2016), para. 2.

¹² Integrated Coastal zone Management, ICZM

¹³ バルト海、大西洋(including Celtic Sea and Bay of Biscay)、アドリア海、黒海、地中海。

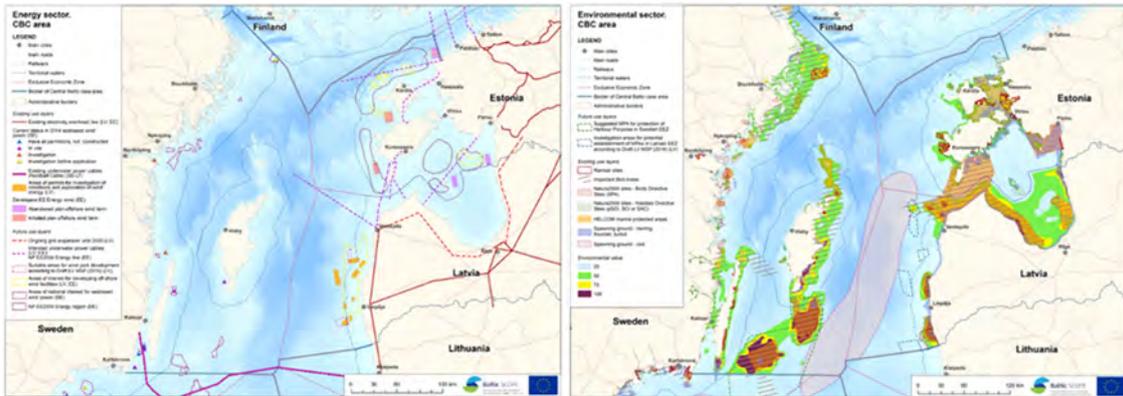


図 8 中央バルト海における MSP の成果地図(左：エネルギー、右：環境)¹⁴

②米国

米国における海洋空間計画は、1972年の沿岸域管理法¹⁵から始まる各州の沿岸域管理計画の策定・実施体制の伝統を持ち、地域における利害調整とニーズの抽出、科学的情報に基づく意思決定等のためのツールとして位置付けられている¹⁶。

特にオバマ政権下で承認された「沿岸・海洋空間計画¹⁷」は、沿岸域管理法の体制をさらに発展させ、管理計画策定の主体を地域計画機関とした。地域計画機関は大規模生態系(LME)に基づく地域海計画区域ごとに設立されるもので、これにより射程となる海域は、沿岸域管理法における各州の沿岸域¹⁸から、大陸棚外縁まで拡大した。

沿岸・海洋空間計画は大統領令によるもので各州に対し拘束力は持たないが、政府機関である国家海洋会議(NOC)が地域計画機関と協力して策定を行うほか、政府データ共有サイトと協力して地域の海洋空間計画のための情報共有・公開を行うなど、各州と連邦政府との連携体制が確保されている。現在、海洋計画を策定・実施するための地域計画機関は5つ設置されており、2件の地域海計画がNOCによる承認を受けている¹⁹。

¹⁴ Joint maps developed during the project, at <http://www.balticscope.eu/events/maps/> (as of 2 Feb, 2018).

¹⁵ Coastal Zone Management Act (CZMA) (1972)

¹⁶ Report on the implementation of the national ocean policy, at https://obamawhitehouse.archives.gov/sites/default/files/docs/nop_highlights__annual_report_final_-_150310.pdf (2017年11月16日訪問), p. 15.

¹⁷ Coastal Marine Special Planning, CMSP

¹⁸ 沿岸域管理法では、州の計画が実施可能な海域として、通常3海里までの海域と、沿岸(coastal zone)政策が関連する内陸の区域が定義されている。See, U.S. Commission on Ocean Policy.

An Ocean Blueprint for the 21st Century. Final Report (2004), p. 153.

¹⁹ 樋口 (2017) 「米国の海洋空間計画からみた日本のEEZ管理のあり方」, Ocean Newsletter 417号。

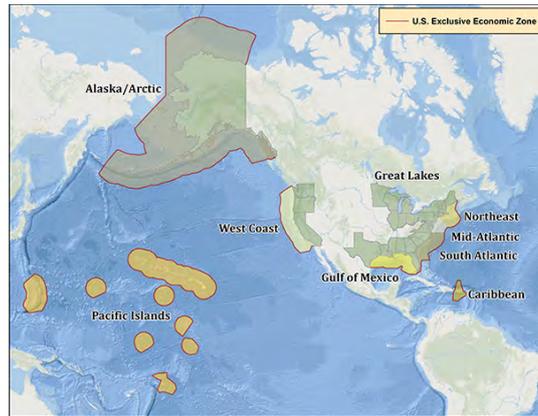


図 9 米国の沿岸・海洋空間計画における地域計画区域²⁰

③中国

中国は海域使用管理法(2001年)に基づき、「全国海洋主体機能区域(MFZ)」と呼ばれる海洋空間計画を実施しており、国家、県、地方都市の3レベルで運用されている。国家のレベルでは、2012年に「全国海洋機能区画」として海域区画と海域利用案の提示を行い、改善版として2015年8月、国家海洋局と国家発展改革委員会が共同で起草した「海洋空間計画に関する国家計画²¹」が国務院から公表された²²。

保護区のほとんどは沿岸域にあり、EEZ等の海域には重点開発区域と制限開発区域が指定されている²³。中国は同計画に基づき、23の海洋特別保護区²⁴と、34の自然保護区²⁵を沿岸域に設置し、生態系の保護等を行っている。一方、EEZ等の海域では、石油やガスの探査及び開発を行う企業への減税や、紛争海域である南シナ海における

²⁰ 米国公共データポータルサイト「DATA.GOV」より”Ocean Regional Planning Efforts,” at <https://www.data.gov/ocean/ocean-regional-planning-efforts>. このうち、北東地域海(Northeast)および中央大西洋地域海(Mid-Atlantic)の海洋計画がNOCによる承認を受けている。

²¹ 同計画では、産業と都市建設、農業・漁業生産、生態環境サービスの3つの開発内容による機能に基づき、中国の海域を最適化開発区域、重点開発区域、制限開発区域、開発禁止区域に割り当てる。同計画の日本語訳は、以下を参照のこと。See, 公益財団法人笹川平和財団海洋政策研究所『2015年度 総合的海洋政策の策定と推進に関する調査研究 各国および国際社会の海洋政策の動向 報告書(参考資料編)』(2016年)、79-89頁。

²² Nengye Liu, “Country Report : The People’s Republic of China China’s National Plan for Marine Spatial Planning”, 7 *IUCNAEL EJournal* (2016), p. 179. 同計画は、SOAと国家発展改革委員会(NDRC)が共同で起草したものである。

²³ *Supra* note 5, p. 182.

²⁴ Marine Special Protected Areas

²⁵ Nature Reserves

漁業の奨励などが行われている²⁶。

中国では長年縦割りの海洋管理が行われてきたが、2013年に海洋に関わるハイレベルの政策調整機関として国家海洋委員会が設立された。国家海洋委員会の執行機関として、国土資源部のもとにある国家海洋局(SOA²⁷)が位置づけられる。

④英国

英国では「海洋及び沿岸アクセス法(2009年)²⁸」および「英国海洋政策ステートメント(2011年)」に基づき、それまで省庁別に行われていた海域管理を統括して扱う機関(海洋管理機関、MMO)を創設し、新たな海洋計画システムとして総合的な海洋政策への



の道を開いた。様々な海洋活動に関する海洋計画の策定、実施、管理は各主管省庁からの委任により、ほぼ MMO が一括して行う。このような海洋計画は英国の沿岸から EEZ 等まで及ぶ「連合王国水域」全体が対象となる²⁹。海洋計画海域は沿岸³⁰(inshore)と海洋(offshore)地域に区別されているが、現在までに策定が行われている海洋計画は、海洋活動のほとんどが沿岸と海洋との間での協調を必要とすることから、2 海域の計画を統合し、1 つのプロセスで策定している³¹。

図 10 英国の東部沿岸・海洋計画海域

²⁶ *Id.*

²⁷ State Oceanic Administration

²⁸ Marine and Coastal Access Act, MCAA

²⁹ *Ibid.*, p. 8.

³⁰ 沿岸海域は 12 海里まで、海洋海域は 12 海里から他国との境界まで及ぶ。2014 年に東部沿岸・海洋海域が計画策定を終えたあと、現在は南部沿岸・海洋海域における計画策定が最終段階にある。他の 4 つの計画地域でも、情報の集積など計画策定に向けて取組みが進められている。See, East Inshore and East Offshore Marine Plans (2014) at <https://www.gov.uk/government/publications/east-inshore-and-east-offshore-marine-plans> (2017 年 11 月 15 日訪問), p. 3.

³¹ *Ibid.*(East Inshore and East Offshore Marine Plans), p. 4.

ける出願手続き制度である。特定区域に指定された区域は、開発者を公募・選定し、経済産業大臣による鉱業権の設定を受けた適切な開発主体（特定開発者）により開発が行われる。今後の海域における鉱区の手続きは、特定区域による指定、公募・選定に移行していく。なお、鉱業法 24 条（都道府県知事との協議）では、「経済産業大臣は、鉱業出願があつたときは、関係都道府県知事（国の所有する土地については、当該行政機関）に協議しなければならない」と規定しており、特定区域制度のもとにおいても関係者との協議が行われる。

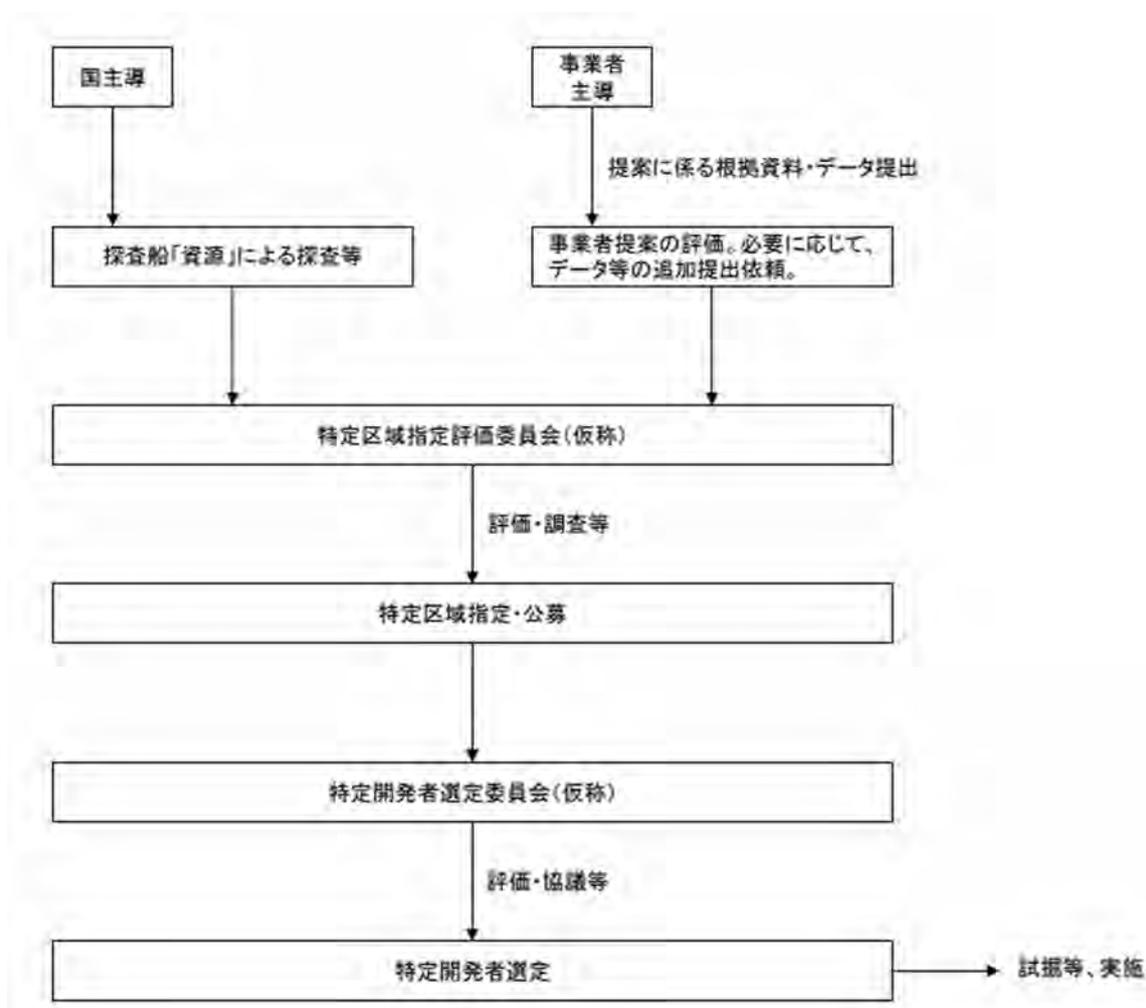


図 13 鉱業法改正による特定区域制度の手続きの流れ
 (出典：経済産業省資源エネルギー庁のホームページ³²)

³² http://www.enecho.meti.go.jp/category/resources_and_fuel/strategy/mining_act/

④生物多様性の観点から重要度の高い海域（EBSA）

生物多様性の観点から重要度の高い海域（Ecologically or Biologically Significant marine Areas :EBSA）は、生物多様性を保全していく上で重要度が高い海域を、生態学的及び生物学的観点から、科学的そして客観的に明らかにしたものである。生物多様性条約第 9 回締約国会議(2008 年)において基準が示された。日本では、2011 年度からの 3 年間にわたる検討の結果、沿岸域では 270 カ所、沖合表層域では 20 カ所、沖合海底域では 31 カ所が抽出され、2016 年 4 月に公表された。この EBSA の抽出結果は、海洋保護区の設定や管理の充実等に向けた検討のベースとなるものであり、EEZ 等に関しては、沖合表層域及び沖合海底域での抽出状況が参考となる。

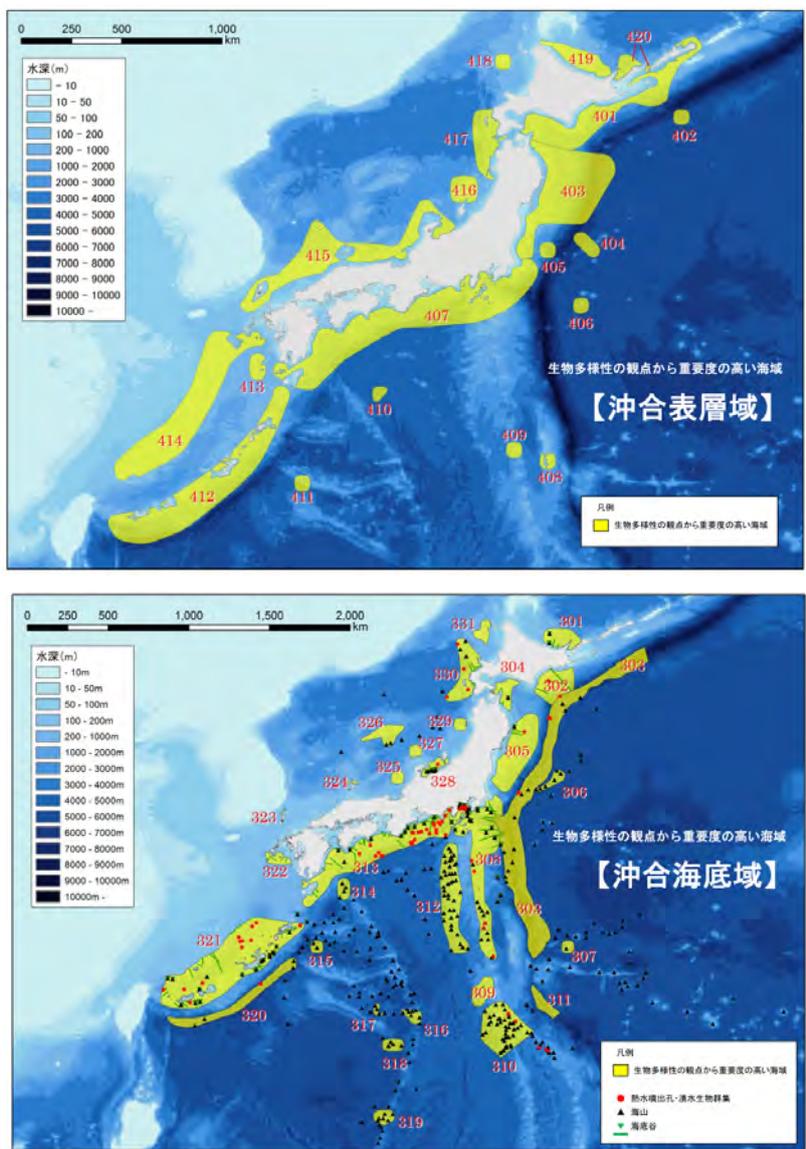


図 14 EBSA の抽出結果（上：沖合表層域、下：沖合海底域）
（出典：環境省）

⑤その他（洋上風力発電）

欧米における海洋空間計画の主要なニーズとなっている洋上風力発電について、我が国においても本格的に導入が始まっている。洋上風力発電は、低炭素の国産エネルギー源である再生可能エネルギーのひとつとして、その導入拡大が期待されており、港湾域から関連する法整備が進んでいる。すなわち、2016年7月に改正港湾法が施行され、港湾の機能を維持しつつ港湾区域等の有効活用を図るため、占用予定者を公募により決定する占用公募制度が創設された。また、同法に基づき2016年8月に北九州市による設置水域を明示した上での公募が行われた。

この公募制度を、港湾区域等を除く一般海域に拡大する「海洋再生可能エネルギー発電設備の整備に係る海域の利用の促進に関する法律案」が2018年3月に閣議決定するなど、政府の取組みが進んでいる。同法律案では協議会等の意見を聴取するプロセスが第8条に示されており、続く第9条において協議会の設置について示されている。協議会の構成として「関係漁業者の組織する団体その他の利害関係者、学識経験者」などが示されていることから、本法律案が成立した場合には、実質的な海洋空間計画の策定・実施の一例となると考えられる。

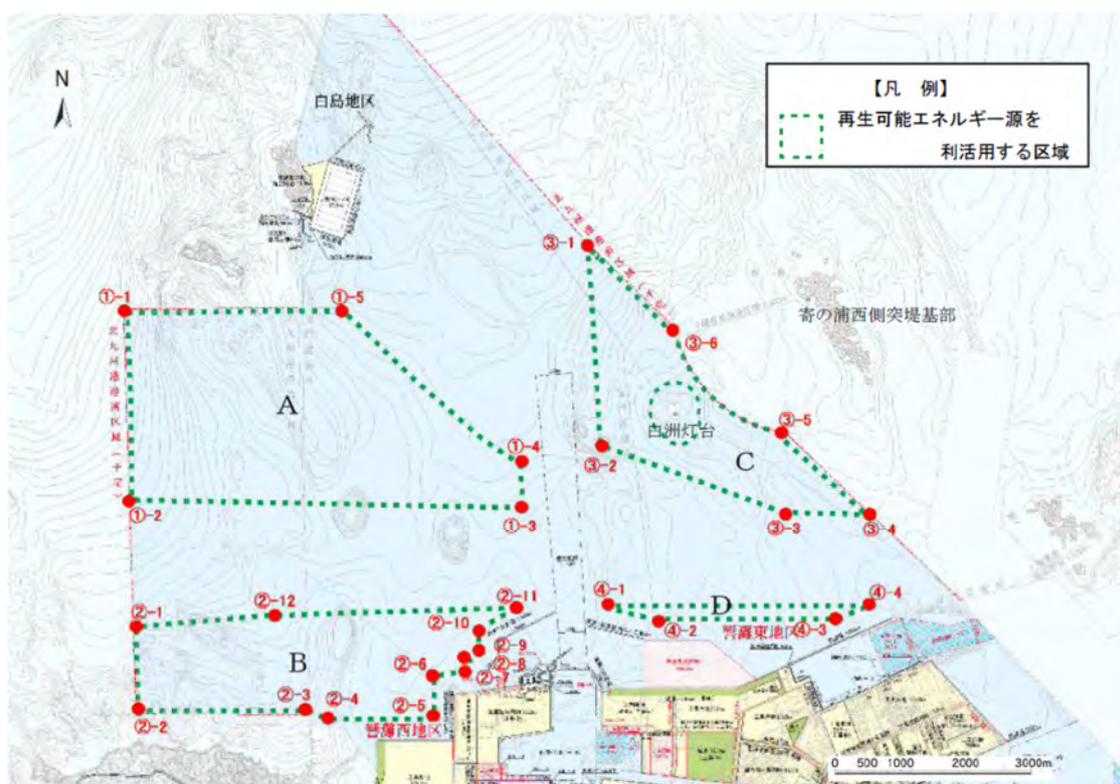
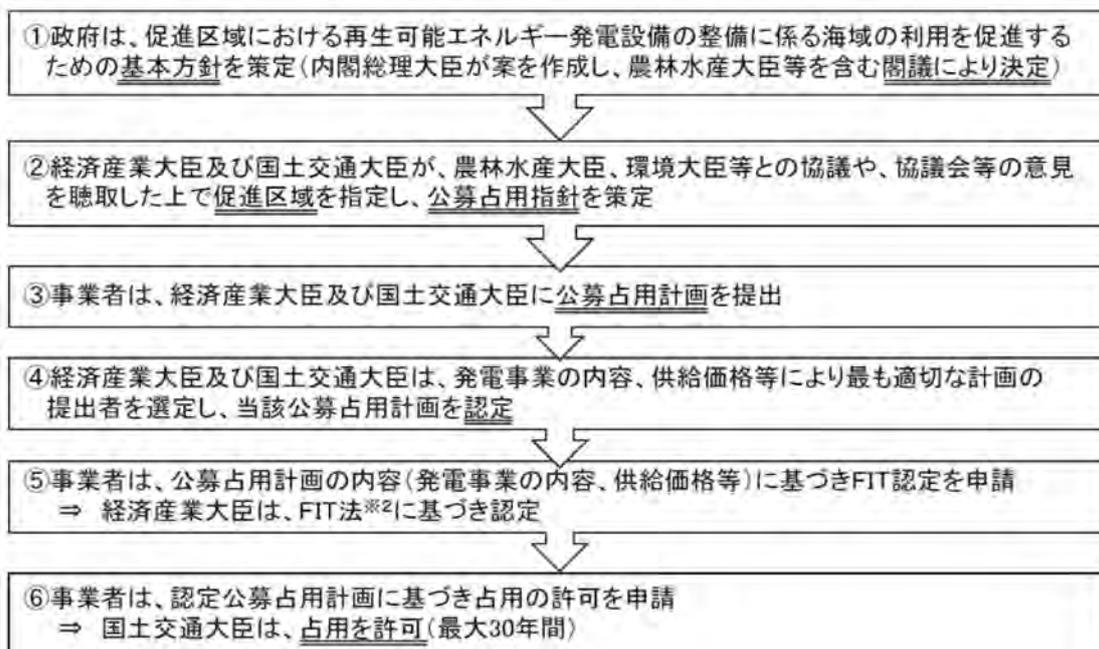


図 15 北九州港における洋上風力発電事業の公募予定水域

(出典：北九州市港湾空港局資料「響灘洋上風力発電施設の設置・運営事業者の公募について」)



※2:FIT法とは、電気事業者による再生可能エネルギー電気の調達に関する特別措置法をいう。

図 16 「海洋再生可能エネルギー発電設備の整備に係る海域の利用の促進に関する法律案」に基づく占用までの手続きの流れ

(出典：経済産業省ニュースリリース、2018年3月9日)

(3) EEZ 等における協議会の設定状況について

鉱業法 24 条が、都道府県等と協議することを規定しているように、個別法の枠内ではあるが、EEZ 等においても事案別に関係者が協議できる仕組みがある。しかしながら、本事業の下で 2013 年 10 月に提言した要綱案が示す、個別法の枠を超えて様々な関係者を関与させるための海域等計画協議会に関連するような EEZ 等の事例は見られない。一方、要綱案が示す、海域等計画協議会の設置が想定される「海域等の区分」については、海上保安部の海区など、幾つか参考となる事例がある。そこで、ここでは海域等の区分毎に設置されている協議会等の事例を示す。

①広域漁業調整委員会

広域漁業調整委員会は、我が国周辺水域における水産資源の管理を的確に行うために、都道府県の区域を越えて広域的に分布回遊し、かつ、それを漁獲する漁業種類が大臣管理漁業と複数の知事管理漁業にまたがる水産資源の管理に係る漁業調整を行うことを主な目的として、平成 13 年の漁業法の改正により、国の常設機関として太平洋、瀬戸内海及び日本海・九州西の海域毎に設置されたものであり、関係する海区漁業調整委員会、関係漁業者の代表者及び学識経験者をメンバーとしている。また、広域漁業調整委員会の効率

的な運営のため、資源の分布、利用等に応じ、関係委員により構成される部会が設けられている³³。

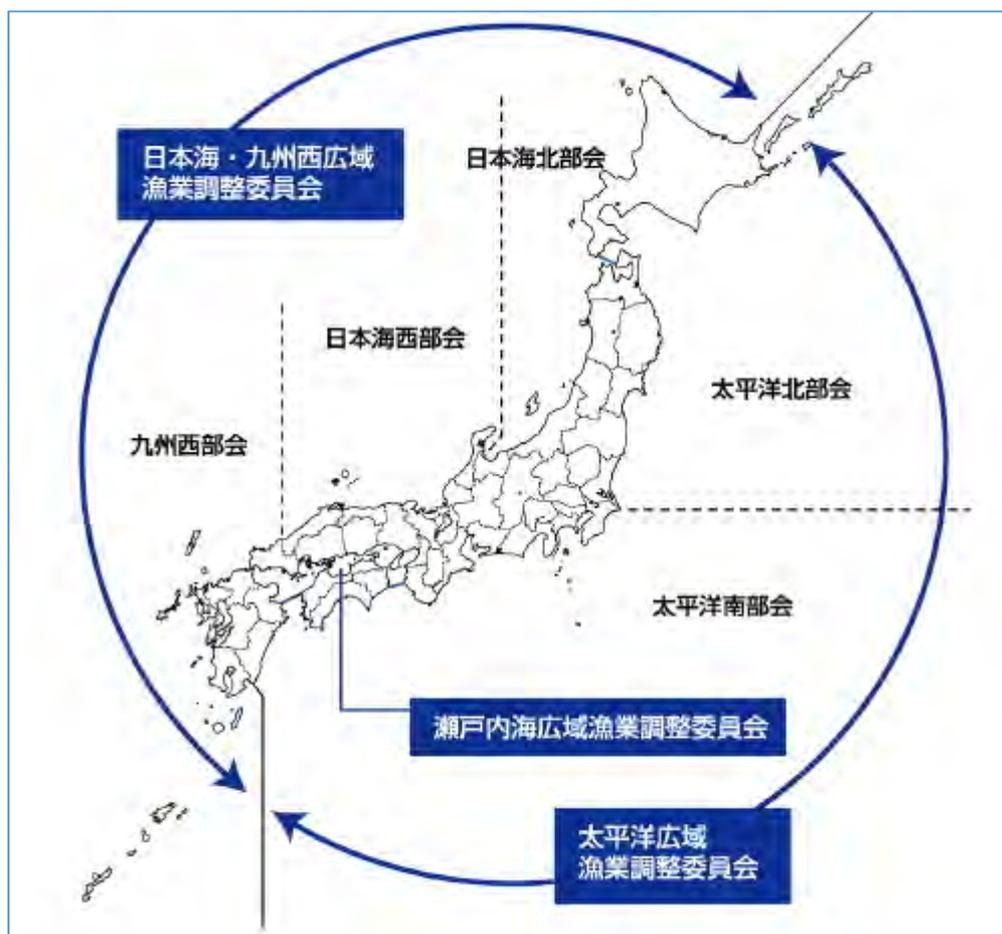


図 17 広域漁業調整委員会および部会の構成
(出典：仙台漁業調整事務所ウェブページ)

②海域栽培漁業推進協議会

都道府県の区域を越えて回遊する広域種については、その広域種が分布する海域において栽培漁業に取り組む関係者が一体となって、種苗の放流とその育成のための漁獲管理との連携することが重要であり、全国の6つの海域毎に、新しい栽培漁業の推進体制となる、都道府県間の連携・共同組織として設立した「海域栽培漁業推進協議会」の連携事業が推進されている。

³³ 仙台漁業調整事務所ウェブページ、
<http://www.jfa.maff.go.jp/sendai/iinkai/role/index.html>

この協議会を核とした広域種の積極的な種苗放流と資源の管理により、低位水準にある資源の回復と維持・安定を図っていくとともに、関係都道府県が共同で種苗生産・放流体制を構築するなどにより、栽培漁業にかかるコストの低減を図るなど課題の解決に取り組まれている。



図 18 海域栽培漁業推進協議会の設置状況

(出典：(公財) 全国豊かな海づくり推進協会ウェブサイト)

沿岸域においては、漁業と海洋レクリエーションが円滑に海域を利用できるよう協議を行う海面利用協議会が各県で設置されているが、EEZ 等においては、個別法の枠を超えて様々な関係者を関与させるための海域等計画協議会に関連するような事例は見られない。これは、分野を横断するような海域利用のニーズが成熟していないことも一因として考えられる。一方で、改正鉱業法による特定区域制度に基づく鉱区募集が想定される熱水鉱床が、沖合海底域の EBSA と重なる海域に見られる (図 14) など、将来的には総合的な見地から海域利用を検討する場が必要になる可能性がある。その際、水産資源分野等において設置されている既存の協議会の状況が「海域等の区分」として参考となる。

(4) 課題の整理

本節では、まず各国の EEZ 等の総合的管理の状況について、制度と実施状況を概観した。米国、中国、英国は、総合的な海洋管理を確保するための政策策定や実施体制において分野・省庁横断的な機関を設けている点で共通している。加えて各国では、既存の行政区分の境界を跨いだ、EEZ 等に至る海域をシームレスに指定して海洋空間計画が進められている。これにより、これまで沿岸で進められてきた沿岸域総合管理(ICM)は、調整・データ収集・マッピングの手法を引き継ぎながら海洋空間計画に統合されている。またこのような海洋空間計画は、科学的情報に基づいた海域特性を利害関係者に対し可視化させるため、開発のための投資の誘致や環境保全のためのプログラムに結びついている。

次に、我が国における EEZ 等の開発、利用、保全等の特徴的な事例を示した。開発、利用に関しては、改正鉱業法の特定区域制度のもとでの海底資源開発の可能性を示した。特に、技術が確立している海域の石油・天然ガス開発については、有望な鉱区が見つければ速やかに開発に係る検討が進められると考えられる。また、保全に関して EBSA について示したが、SDGs や愛知目標³⁴において推進が示されている海洋保護区について、我が国においてその拡大の議論が進められる場合には、その過程で海域の既存利用状況や EBSA を参照しながら総合的な検討が進むと考えられる。

最後に、我が国の EEZ 等における協議会の事例を示した。個別法の枠を超えた海域等計画協議会に関連するような事例は見られていないが、これは、分野を横断するような海域利用のニーズが成熟していないことも一因として考えられる。しかし、特定区域制度に基づく鉱区募集が想定される熱水鉱床が、沖合海底域の EBSA と重なる海域に見られるなど、将来的には総合的な見地から海域利用を協議する場が必要になる可能性がある。「海洋空間計画」は、そのような協議プロセスを提示するものでもあり、将来の導入を想定した検討を行うことは有効と考えられる。その際、水産資源分野等における既存の協議会の状況が「海域等の区分」として参考となる。

まだ分野を横断するような海域利用のニーズが成熟していないと考えられる EEZ 等に対して、沿岸域においては、「海洋再生可能エネルギー発電設備の整備に係る海域の利用の促進に関する法律案」が 2018 年 3 月に閣議決定するなど、洋上風力発電の導入を契機に、海洋の総合的管理に関する政府の取組みが進んでいる。同法律案では協議会等の意見を聴取するプロセスが第 8 条に示されており、続く第 9 条において協議会の設置について示されているなど、法律案が成立した場合には、実質的な海洋空間計画の策定・実施の一例となると考えられる。

³⁴ 2010 年の第 10 回生物多様性条約締約国会議で合意された 2020 年までの短期目標（愛知目標）。目標 11 に「海域の 10%が保護地域などにより保全される」ことなどを規定。

第3期海洋基本計画の策定に向けた海洋政策本部参与会議意見書（2017年12月）³⁵では、関係府省庁の連携が必要な施策として、海域ごとの特性に応じて講じる各施策を挙げており、「領海、排他的経済水域及び大陸棚の各区分にことさらこだわることなく、それらが連続したものとして位置付け、各施策に取り組むべき」とされているほか、海洋環境の維持・保全PTの報告書では、「海洋の開発・利用と環境の保全との調和」と題された章において、海外における「海洋空間計画(MSP)」の導入事例について言及されるとともに、その活用可能性等の検討の必要性が示されている。

本調査研究においては、これまで海洋基本法(2007年)の基本的施策である、沿岸域の総合的管理(ICM)およびEEZ等の開発、利用、保全等を踏まえて、EEZ等の総合的管理に向けて検討を行ってきたが、今後は、領海(すなわち沿岸域)における洋上風力発電に係る法制度の事例などを含めた「海洋空間計画」の検討が課題となる。

³⁵ 第3期海洋基本計画策定に向けた総合海洋政策本部参与会議意見書(平成29年12月18日手交)、https://www.kantei.go.jp/jp/singi/kaiyou/sanyo/2017/sanyo_iken.html

2 沿岸域総合管理

我が国の沿岸地域の特性に着目した沿岸域総合管理（ICM）に関する制度等の比較整理を行った。比較整理を行うにあたっては、研究所が関係を築いてきた「沿岸域総合管理モデルの展開に関する調査研究事業」のモデルサイトであり、比較的小規模な湾を擁する標準型の5ヶ所（三重県志摩市、福井県小浜市、岡山県備前市、高知県宿毛市・大月町、岩手県宮古市）、多数の基礎自治体が関係する広域型（長崎県大村湾）、広い海域を擁する島嶼型（沖縄県竹富町）のモデルサイトを対象として取り上げた。また、国が参画して官民で再生に取り組んできた東京湾、および特別措置法を設けて取り組んできた瀬戸内海も比較対象海域とした。さらに、水域という関係性から、特別措置法を設けて総合的な管理を展開する琵琶湖を参考の比較事例とし、海域9ヶ所、内水面1ヶ所の合計10ヶ所における取組みを対象とした。なお、これらの取組みでは、いずれも協議会など組織横断的な協議主体が設けられ進められている。

比較整理項目は、①対象範囲、②人口・面積、③地域背景のほか、④総合管理のための協議主体、⑤取組み計画、⑥取組みの継続性を担保するための裏付（制度、組織、財政）とした。さらに、沿岸域総合管理の進展させる上での基本的な方向性を整理した2つの文書（i.沿岸域総合管理の推進に関する政策提言～市町村主体による地方沿岸域の総合管理～（海洋政策研究財団、2015.3）、ii.総合海洋政策本部参与会議意見書〈総合的な沿岸域の環境管理の在り方PT報告書（2017.3）〉）に記されていて整理項目①～⑤と関係する内容を要約し表中に付記し、比較整理の結果を表3のとおり取りまとめた。

活動背景を横断的に俯瞰すると、いずれの取組みも共通して環境問題を背景としつつも、その上で、環境悪化で低迷した水産業や観光業の回復、橋梁インフラ整備、離島間交通の確保、水辺環境の再生、海域利用調整、治水・水源保全の対策など、地域が抱えている具体的な課題を見て取ることができた。

協議主体を横断的に俯瞰すると、表中「■」で示す6ヶ所の取組みにおいて、何らかの形で市民が議論に参加できる協議会体制を備えており、他の4ヶ所でも、地域社会で問題意識を喚起するためのシンポジウムや、関係行政機関の担当者が参画する研究会を開催するなど、地域の実情に応じて組織横断的な取組みを進める体制を整えている実態を見て取ることができた。

計画を横断的に俯瞰すると、表中「■」で示す8ヶ所の取組みにおいて、行政計画の策定手続き、または、それに準じた手続きを経て策定した計画を備えている実態を見て取ることができた。

継続性（制度的、組織的、財政的）の担保に関して横断的に俯瞰すると、特別措置法を定め取り組む形態、行政主体（課・室・係）設置して所掌事務を定義し取り組む形態、活動に特化した事務局機能を備えて取り組む形態など、さまざまな実態を見て取ることができた。さらに財政的な側面からは、特別措置法を定めている瀬戸内海と

琵琶湖では、法律に予算措置を定めるなど、継続性を担保するための強力な体制を整えている実態も見取ることができた。また、琵琶湖では、2014年に制定された国の「水循環基本法」や滋賀県の「滋賀県流域治水の推進に関する条例」など、国や地方が法律・条例・計画を組み合わせながら、環境・水資源・治水の取り組みを充実させ、総合的な対策を展開している取組みも見取ることができた。

これら比較整理を行った中から、総合的な対策を展開していく上では、国・都道府県・市町村における関係する法律・条令・計画などを巧みに組み合わせる政策を遂行する「政策法務」の取組み、および住民・企業・NGOなど多様な主体の「参加」の重要性を結果として読み取ることができた。

4つの対策で総合的に命を守る「流域治水条例」

【地先の安全度マップ】
地先の安全度マップとは、滋賀県が非常に危険な地域を特定し、大小の河川とともに、特定な下水道や農業用排水設備などのほかに想定した浸水予測マップです。大雨時に起こる現象を「見える化」したことで、「川の中」に加え、「川の外」の対策を具体的に検討することが可能となりました。水害から生命・財産を守るために活用しましょう。

対策1 河川整備などで川を安全に「ながす」
これまでも、水害を抑えるため、堤防やダムの建設などを計画的に進めてきました。また川床の土砂を取り除き、生えている木を切るなども行ってきました。河川の整備は水害を防ぐための基幹的な対策であることから、計画的、結果的に推進していくこととしています。

対策2 降った雨を「ためる」
河川や水害を避ける水害には限界があります。そこで、公園やグラウンドなどに降った雨を一時的に「ためる」対策により、川の負担を軽減します。条例では、施設の管理者などが雨水をためたり地下にしみこませたりすることを、努力義務としてお伝えしています。

対策3 地域づくりで「そなえる」
洪水が起こるような時にも正しい判断ができるよう、地域の防災力を高めることが重要です。「地先の安全度マップ」を基礎情報にして、住民の方とともに、地域特性に応じた浸水体制を検討します。みんなで一緒に水害にそなえたまちづくりを進めていきます。

対策4 被害を最小限に「とどめる」
そなえがなくても溢れてしまった。そんな時でも守る安全な住まいのルール化が「とどめる」対策です。水害リスクの高い場所では、住民の方とともに、具体的なルール作りを進め、避難空間が確保できる安全な住まい方を推進します。

【安全な住まい方とは?】
想定水位より上に浸水や床上がある
浸水が起きてから水が引かれるまでは避難場所がある

【安全な住まい方とは?】
想定水位より上に浸水や床上がある
浸水が起きてから水が引かれるまでは避難場所がある

【安全な住まい方とは?】
想定水位より上に浸水や床上がある
浸水が起きてから水が引かれるまでは避難場所がある

【安全な住まい方とは?】
想定水位より上に浸水や床上がある
浸水が起きてから水が引かれるまでは避難場所がある

図 19 滋賀県流域治水の推進に関する条例の概要

(出典:滋賀県ホームページ、

<http://www.pref.shiga.lg.jp/h/ryuiki/jyourei/kentoujyoukyou.html>)

表 2：沿岸域総合管理の取組みと活動の継続

	対象範囲	人口・面積	背景	協議主体 (協議会・研究会等)	計画 (総合計画/沿岸域総合管理計画等)	継続性の担保		
						制度的	組織的	財政的
三重県志摩市	英虞湾・的矢湾・太平洋沿岸及び流域	人口：5.2万人 陸域：179km ² 海域：109km ²	・科学技術振興機構(IJST)補助；三重県地域結集型共同研究事業(2003～2008) ・真珠養殖の不調 ・水産漁獲量の減少 ・観光業の落ち込み	・OPRF沿岸域総合管理研究会(2010) ・志摩市里海推進協議会(2012.8)	■志摩市総合計画に「新しい里海創生によるまちづくり」を計上(2011) ■志摩市里海創生基本計画：第1次(2012.3)、第2次(2016.3) ■地方創生総合戦略(地方版)に「新しい里海」を明記。	■推進主体：市；里海推進室	・市の事業費として計上	
福井県小浜市	小浜市漁業権区域及び流域	人口：2.9万人 陸域：233km ² 海域：----km ²	・水産高校の環境活動 ・市民アモモ増殖活動 ・水産高校統廃合問題 ・市政策(食のまちづくり)の推進 ・全国アモモサミット2012開催	・OPRF沿岸域総合管理研究会(2012) ・小浜市海のまちづくり協議会(2014) ・海のまちづくり未来会議(2015)	■小浜市海のまちづくり協議会設置要綱(2014.9.30)に市長が協議会の設置及び委員等を委嘱することを規定。	・事務局機能：市(農林水産課)		
岡山県備前市	日生海域	人口：3.5万人 陸域：258km ² 海域：----km ²	・1880年代の漁業不振対策としてのアモモ増殖活動 ・海域利用や島間の架橋問題 ・2012年からのアモモ増殖事業 ・全国アモモサミット2016開催	・OPRF沿岸域総合管理研究会(2010) ・備前市里海・里山ブランド推進協議会with ICM(2017)	■備前市行政組織規則に「まちづくり部まちづくり部里海・里山課」の設置と所掌事務(里海づくり)を規定。	■推進主体：市(里海・里山課)	・ふるさと納税(企業版)からの充当	
宿毛市・知大町	宿毛湾及び流域	人口：2.7万人 (宿毛2.2、大月0.5) 陸域：389km ² (宿286+大103) 海域：----km ²	・瀬陽干潟の減少と磯焼け ・環境保全に関する言葉の強い関心 ・漁業者とダイバーの海域利用調整	・市町長あて沿岸域総合管理研究会報告書提出		・事務局機能：市町(産業振興課)		
岩手県宮古市	宮古湾及び流域	人口：5.5万人 陸域：1,259km ² 海域：----km ²	・岩手県ふるさと海の森と川と海の保全及び創道に関する条例(2003)に基づく地域の各種取り組み ・東日本大震災による活動の停滞	・OPRF沿岸域総合管理研究会(2012) ・JAMSTECとの共同観測	・防災計画に関係する地域の取組みにおいて総合管理の重要性を意識した活動を展開	・事務局機能：市		
長崎県大村湾	<広域型> 大村湾及び流域 ・大村市、長崎市、佐世保市、西海市、諫早市、長与町、時津町、真栄村町、川棚町、波佐見町	流域人口27.8万人 面積：885km ² うち海域：321km ²	・高度経済成長期以降の閉鎖性海域の水質問題 ・海城環境に関する議員連盟(大村湾をきれいにする会)の働きかけ ・長崎県による環湾保全の取組み	・大村湾をきれいにする会(自治体：1972～) ・大村湾沿岸議員連盟 ・大村湾を活かしたまちづくり自治体ネットワーク(行政間会議：2015～)	■長崎県：大村湾湾岸保全・活性化行動計画(2003.2009.2014)	・事務局機能：長崎県環境部地域環境課及び沿岸自治体関係部署		

沖繩県 竹富町	<島嶼型> 16の島と9つの無人島が なる島嶼及び海域	人口:0.43万人 陸域:333km ² 海域:295km ²	国の海洋基本法および基本計画を 踏まえ、日本最南端の島嶼型海洋自 治体である竹富町と町民の計画に掲 げる未来への約束を明記 ・石西礁湖のサンゴの保全 ・海上交通の確保	・竹富町海洋フォーラム・シンポジウム (2010) ・竹富町海洋基本計画策定委員会 (2011)	■竹富町海洋基本計画(2011) (2009,2013)	・事務局機能:町(企画財政課)	・町の事業費として計上
東京湾	<大都市型> 東京都及び流域 *自治体数 東京:23区30市町村 神奈川:4市 千葉:25市町村 埼玉:59市町村 茨城:1町	流域人口3100万人 流域:9,076km ² 海域:1,380km ² *出典:東京湾環境 情報センターHP	内閣官房再生本部の「都市再 生プロジェクト(第3次)」で「海の再生」 が明記された(2001) *都市再生特別措置法(2002) *都市再生基本方針決定(閣議決定: 2002)	・東京湾再生推進会議(2003~) ・東京湾再生官民連携フォーラム (2013~)	■東京湾再生のための行動計画 (2009,2013)	・事務局機能: ①国(国土交通省、港湾局、水管理、国土 保全局、下水道部、海上保安庁) ②東京湾再生官民連携フォーラム	
瀬戸内海	2府11県 (京都、大阪、兵庫、奈 良、和歌山、岡山、広島、 山口、徳島、香川、愛媛、 福岡、大分)	流域人口3500万人 流域:68,000km ² 海域:23,203km ² *出典:環境省:瀬戸 内海の環境情報HP	・水質汚濁防止法(1970) ・瀬戸内海環境保全特別措置法 (1978,改正2015)	・中央環境審議会 ・各府県環境審議会 ・湾連協議会	■瀬戸内海環境保全基本計画(環境 大臣) ■同13府県計画	■瀬戸内海環境保全特別措置法 ■環境省組織令(6条)、環境省組織 規則(17条)	■瀬戸内海環境保全特措法 (15条)(財政上の補助等)国は、財 政上の援助...その他の援助に努め なければならぬ。 (16条)国は、汚染化の事業に関する計画 の認定。政府は、瀬戸内海の汚染し た水質の浄化を図ることを目的とする 大規模な事業に関する計画を認定す るよう努め...、必要な財政上の措 置を講ずるものとする。
滋賀県(琵琶湖)	13市6町	流域人口:141万人 流域:4,017km ² 湖水域:670km ²	・洪水対策(1950~70年代) ・琵琶湖総合開発特措法(1972~ 1997) ・琵琶湖富栄養化防止法(1978) ・湖沼水質保全特別措置法(1984) ・調査研究、海外水環境ビジネス	・琵琶湖保全再生推進協議会(主務 5大臣および財務、厚生、農産大臣、 4知事、政令4市長) ・マザーレークフォーラム	■琵琶湖の保全及び再生に関する基 本方針(2016:総務、文科、農水、国 交、環境) ■滋賀県琵琶湖対策協議 ■マザーレークフォーラム運営委員会 ④果て琵琶湖環境科学研究所センター ⑤国立環境研究所琵琶湖分室 (2017) ⑥滋賀県琵琶湖環境保全財団	■琵琶湖の保全及び再生に関する 法律(財政上の措置) (4条)国は、琵琶湖保全再生計画に 基づき、事業が円滑に実施されるよう、必 要な財政上の措置を講ずるものとし る。	
沿岸域総合管理の推進に関する政策提言 (市町村主体による地方沿岸域の総合管理) (2015.3)			・市町村合併 ・環境劣化などによる漁業や観光産業 などへの悪影響 ・地先水面の市町村域への編入 ・第2期基本計画で記載される沿岸域 総合管理に関する国による支援の具 体化など	・地域における沿岸域総合管理の主 体は、その人的、財政的、組織的な特 徴性を担保するためにも、地方自治 体]であることが望ましい。 ・協議会などを設置し、多様な関係 者との話し合いの場をもち、沿岸域総 合管理の取組みで目指すべき方向性 について合意形成を図る。	・地方自治体の総合計画に「沿岸域 総合管理」を位置づけ、協議会などを 設置する。	・沿岸域総合管理を実施する地方自 治体に、企画・調整機能を持った担 当部署が設置されることが望ましい。 また、必要となる職員育成も必要 となる。	・地方交付税、適用可能な交付金・ 補助金などの充実に可能性を検討す べきである。
参加会議PT報告書 (総合的な沿岸域の環境管理の在り方PT) (2017.3)			・陸域の産業的な利用に特化した集 中投資が行われることにより、目覚ま しい経済発展を裏とした反面、深刻な 沿岸域の環境問題を引き起こしてき た。 ・「持続可能な発展」という課題が提案 された1992年の「国連環境と開発に 関する会議」をはじめ、SDGなどにお いても、環境に対する配慮は、世界共 通の社会的な要請となっている。	・協議会の地理的スケールは、既往 の自治体境界に固執せず、構成員が 共有する目的とその運営に向けた活 動の内容に成し、決定する必要がある。 ・協議会は、地域のコミュニティが中 核となって構成されるべきであるが、 専門家など地域外からの参加者にも、 同等の立場で参加を求めていくことが 望ましい。	・国は、地域ごとの仕組みづくりの試 行を促進していく必要がある。 ・国は、総合的な計画策定を要件とし て、対象となる沿岸域を当該市町 村の区域とするなど、それら自治体 の主導権を裏付けする新たな制度につ いて、具体的に検討していく必要があ る。	・目的を共有する多様な関係者が協 議会を組織し、沿岸域の状況を互補 めつて対応的に、PDCAという一連 の活動を繰り返し継続していく必要 がある。 ・協議会を立上げが進まない地域にお いては、その地理的スケールの規模 に応じて行政組織が、地域の立ち上 げを促進していく必要がある。	

3 海洋施策の評価

(1) 第3期海洋基本計画の策定過程

2007年の海洋基本法の成立後、内閣総理大臣を本部長とする総合海洋政策本部を司令塔として、第1期、第2期の海洋基本計画が策定されてきた。そして、2017年度末に第2期海洋基本計画の5年の計画期間を経過することから、2017年は、第3期海洋基本計画の策定に向けた議論が活発に進められた。

その議論の中心になったのが、総合海洋政策本部参与会議（宮原耕治座長）である。参与会議では、2012年に再開されて以降、テーマ毎に設置されるプロジェクトチーム（PT）の議論を踏まえ、毎年のように意見書を取りまとめ、海洋政策の推進役をはたしてきた。今回の第3期海洋基本計画についても、2017年3月に主要テーマを含む基本的な考え方を意見書に取りまとめるとともに、4月以降、それに沿った小委員会・PTの議論を集中的に行い、2017年12月に第3期海洋基本計画策定に向けた意見書を安倍総理大臣に手交した。

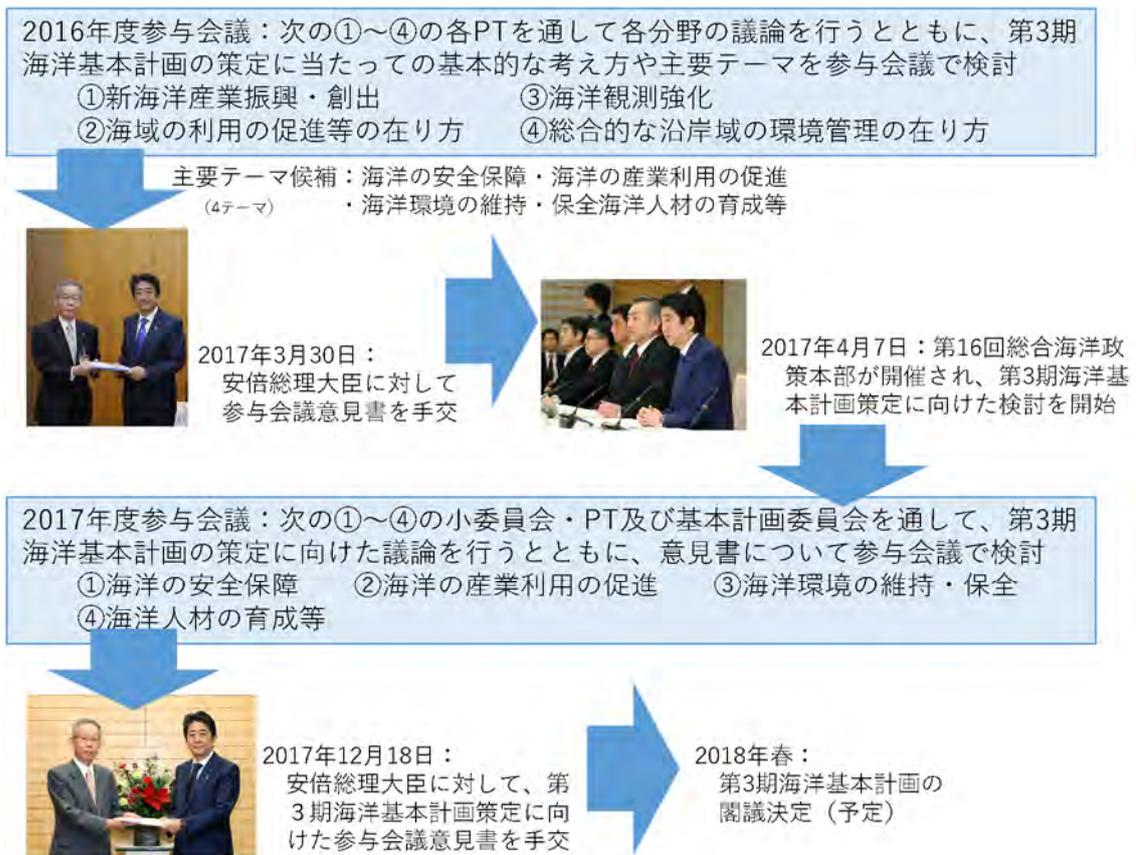


図 20 第3期海洋基本計画の策定に向けた流れ。

(写真の出典：首相官邸のホームページ)

第3期海洋基本計画の議論では、2017年4月の第16回総合海洋政策本部における安倍総理大臣の、「海洋の安全保障を幅広く捉えて取上げ、領海警備、治安の確保、災害対策等の課題への取組を強化していくことや、海洋資源開発の商業化に向けた取り組みや、海洋環境の保全や人材育成等に取り組むを行う」という発言などを受けて、海洋の安全保障について初めて取り上げたことが特徴的である。

(2) 第2期海洋基本計画が規定する評価プロセス

第2期海洋基本計画では、PDCAサイクルのもとで計画を評価・改定していく観点から、第3部のなかで計画評価の重要な要素となる情報公開とフォローアップについて具体的に記載されている。情報公開については、総合海洋政策本部において関係府省の関連施策を取りまとめた「海洋の状況及び海洋に関して講じた施策」が毎年発行されている。また、海洋基本計画をハイパーテキスト化するという斬新な取組も行われている。

一方、フォローアップ（評価）については、第3部において「各施策についての工程表の作成とこれに基づく事業等の計画的な実施、総合的な戦略の策定とこれに基づく事業等の総合的な実施、(中略)実施状況等の評価に基づき、選択と集中を図りながら、また、事業等の重複を排除しつつ、効果的にこれを進めていくことが重要である」ことが示されている。更に、各PTが担当事項について評価を行うこと、及び、必要に応じて海洋基本計画全般について中間評価を取りまとめることが2013年度の参与会議で決定された。これに基づき、工程表による進捗状況の評価が総合海洋政策本部において行われている。

工程表による進捗評価は、技術開発に係る取組など、具体的な達成目標を設定する取組の評価には有効である。しかし、海洋基本計画に基づく取組にはその設定が難しい定常的なものも多く、社会情勢の変化等、様々な要因を踏まえた総合的な評価も必要となる。そのため、進捗評価を一段階すすめて、第3期海洋基本計画の策定に資する総合的な評価をしていくことが課題となっていた。

(3) 第2期海洋基本計画に関する評価

第3期海洋基本計画の策定に係る検討過程において、適切な評価のもとでの検討の実施を促すため、本事業で2016年度に実施した第2期海洋基本計画の評価に係るアンケート調査結果を分析し、発表した。その結果を以下に記す。

①調査概要

笹川平和財団海洋政策研究所は、同研究所に設置されている総合的海洋政策研究委員会の助言と指導の下、第2期海洋基本計画の評価に係るアンケート調査を実施した。アンケートは、2017年1月13日から同年1月31日にかけて実施され、海洋政策研究所主催研究委員会委員(65名)を対象として、書面及びメールでアンケートを送付し、28名(回収

率は 43.1%) から回答を得た。その内訳は、以下の通りである。

表 2 アンケート回答率

	送付機関数	回答返送総数	回答率 (%)
大学	41	15	36.6
研究所	15	9	60.0
報道機関	4	2	50.0
NGO 等	5	2	40.0
合計	65	28	43.1

アンケートでは、予備調査票（回答者の専門分野または関心分野の調査）、回答票（12 の政府が総合的かつ計画的に講ずべき施策に列挙されている 315 の施策毎の採点）、自由記入票および参考資料（平成 28 年版海洋の状況及び海洋に関して講じた施策）を配布し、回答者の専門分野または関心分野に対して回答を求めた。なお、採点基準については、下記のとおりである。

調査票採点基準

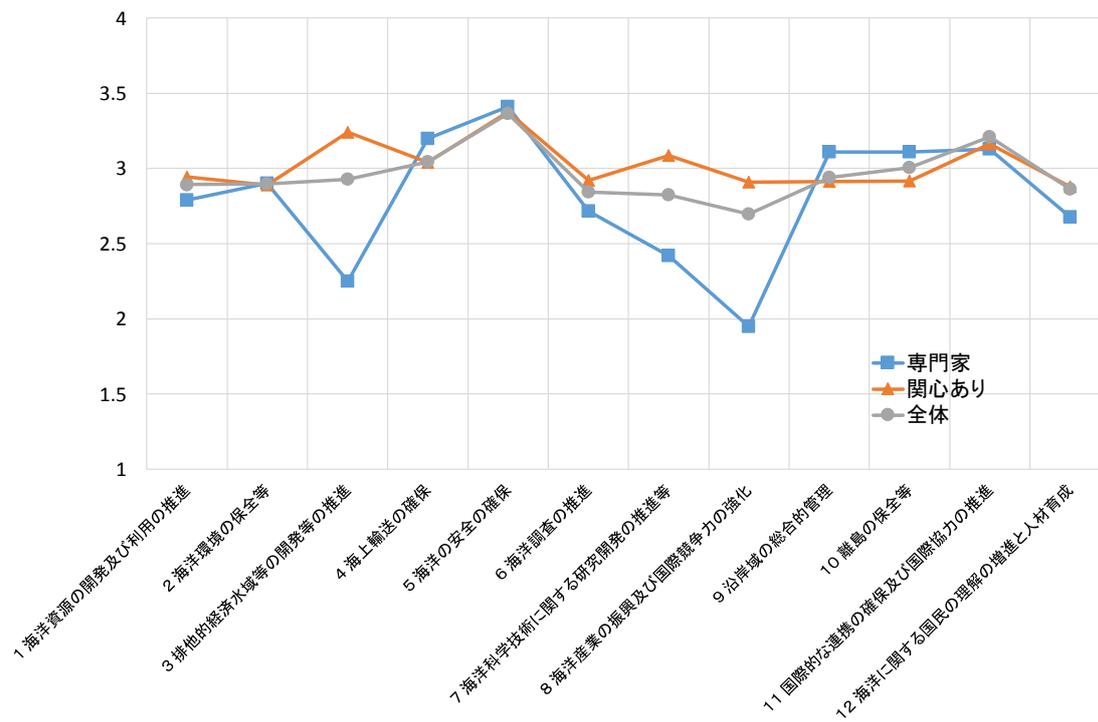
- | | |
|-------------------|------------------|
| 1 : ほとんど取り組まれていない | 2 : あまり取り組まれていない |
| 3 : ある程度取り組まれている | 4 : 十分取り組まれている |

さらに、2 次評価として、海洋基本計画に示された 4 つの「目指すべき姿」について、テキスト解析を行い、12 の「基本的施策」の寄与率を推定し、施策毎の評価を掛け合わせることで目指すべき姿の達成率を計算した。また、その計算モデルを用いて、施策毎の強化・停滞による目指すべき姿の達成率の変化を推定した。

調査結果のデータは、2016 年度の本報告書に掲載されているため省略するが、以下に、分析結果を列挙する。

② 専門家と関心のある回答者の評価が分かれた 12 の基本的施策 についての評価

専門家からの回答と関心のある回答者からの回答を個別に集計し、個別施策の回答数による加重平均を行った。評価点は、12 の施策では、1.9 から 3.4 に分布し、全体を平均すると概ね「ある程度取り組まれている」と評価されている。しかし、専門家と関心のある回答者の評価の傾向を個別に検討してみると、その違いが明らかになった。



(a) 専門家から厳しい評価が示された施策・事項：

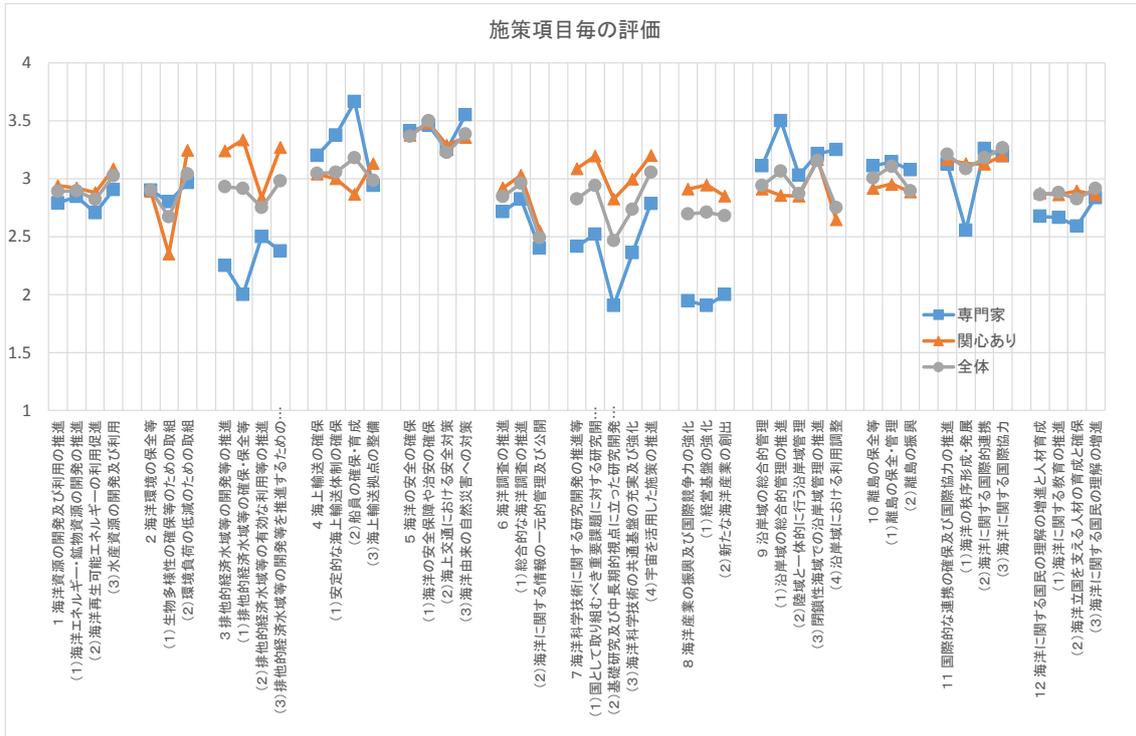
EEZの開発等の推進（施策3）、研究推進（施策7）、海洋産業の振興（施策8）については、関心のある回答者からは「ある程度取り組まれている」という評価が得られている一方で、専門家からは、概ね「あまり取り組まれていない」厳しい評価が示されている。また、総合海洋本部の見直し（事項1）についても専門家からは「あまり取り組まれていない」という指摘を受けた。これは、参与会議などで議論が開始されていることに関心のある回答者は評価している一方で、議論の内容を知る専門家からは、その検討内容への不満が示されていると解釈することができる。

(b) 平均的に取組みが評価された施策・事項：

海洋の安全の確保（施策5）、国際協力の推進（施策11）については、専門家も関心のある回答者からも「十分取り組まれている」と一致した評価を得た。

③個別施策ごとに評価の異なった注目すべき個別施策

個別施策毎に分析すると、評価点は、12の基本的施策では、1.9から3.7に分布した。高評価を得ている施策・事項の中にも、さらなる取組みが必要となる施策があることが明らかになった。注目すべき評価の得られた施策は以下の通りである。



EEZ の確保・保全、施策 3 (1) : 平均的評価としては、「ある程度取り組まれている」であるが、専門家からは「あまり取り組まれていない」と厳しい評価が示されており、評価が大きく分かれた。特に、専門家からは、東シナ海における権益確保、EEZ の管理、大陸棚延長への取組みの遅れが指摘されている。

海洋に関する情報の一元的管理及び公開、施策 6 (3) : 平均的評価として、「ある程度取り組まれている」と「あまり取り組まれていない」の間であり、専門家も関心のある回答者も同様の低い評価を示している。特に、海洋調査についての共通ルールの策定、海洋情報の収集と解析処理のための共通プラットフォームの整備運用などの遅れが指摘されている。

国として取り組むべき重要課題に対する研究開発の推進、施策 7 (1) : 平均的評価として、「ある程度取り組まれている」となっているが、専門家から「あまり取り組まれていない」と厳しい評価が示されている項目もある。特に、地球温暖化と気候変動に対する研究開発への取組みの遅れが指摘されている。

基礎研究及び中長期的視点に立った研究開発の推進、施策 7 (2) : 平均的評価として、「ある程度取り組まれている」と「あまり取り組まれていない」の間であり、低い評価がされている。また、専門家から「あまり取り組まれていない」と厳しい評価が示されている。特に、基礎研究を広域かつ持続的に推進するための取組みの遅れ、海洋及び地球の

総合的な理解、解明に向けた観測、調査研究の推進の遅れが指摘されている。

経営基盤の強化、新たな海洋産業の創出、施策8(1)、(2)：平均的評価として、概ね「ある程度取り組まれている」と評価されているものの、専門家からは「あまり取り組まれていない」もしくは、「ほとんど取り組まれていない」と非常に厳しい評価を受けた。特に、海外の生産拠点における人材育成、国際物流ネットワークの構築、海運市場における国際競争条件の均衡化、企業環境の改善、海洋エネルギー・鉱物資源開発の産業化などの取組みがなされていないと指摘されている。

沿岸域における利用調整、施策9(4)：平均的評価として、やや「あまり取り組まれていない」と評価されている。専門家は「ある程度取り組まれている」と評価しているものの、関心のある回答者が「あまり取り組まれていない」と厳しい評価をしていることが特徴的である。特に、海域での海面利用調整のルール作りなどの遅れが指摘されている。これは、専門家から見ると、各地でのルール作りの事例があることを認識しており、高評価をしているものの、実際には、ルールが周知徹底されていない状況を反映している可能性が示唆される。

④ 目指すべき姿に対する基本的施策の寄与率

海洋基本計画の総論に示されている4つの「目指すべき姿」への12の施策の寄与率を推定するために、「目指すべき姿」を説明する本文に記載されている単語をキーワードとして、テキストマッチングを行った。ただし、キーワードについては、全ての施策とのマッチングが生じるように、若干の加除・修正を行った。基本的施策の中で見つけられたマッチング数を変数に、寄与率を目指すべき姿毎に推定した。



図 21 基本計画の目指すべき姿と基本政策を関連づけるテキスト解析

さらに、推定された寄与率と前出の施策毎の評価を掛け合わせることで目指すべき姿の達成率を推定したところ、専門家の評価を用いた場合で、「ある程度達成された（2.7から2.9）」という評価が得られた。

また、施策の強化、停滞による影響を見るために、各施策毎に評価点が0.5上がった場合、下がった場合を想定してシミュレーションした。その結果、「国際協調と国際社会への貢献」と「未踏のフロンティアへの挑戦」の目標については、個別施策の「強化」の影響が限定的であっても、「停滞」した場合には大きな影響が予想され、施策の継続的な実施が必要であることが示された。一方、「海洋の開発・利用による富と反映」「海に守られた国から海を守る国へ」の目標については、個別政策の「強化」の影響が「停滞」の影響よりも大きく予想され、施策の積極的な強化が効果的であることが示された。

海洋基本計画（2013）

第2部 基本的施策

1. 海洋資源の開発及び利用の推進
2. 海洋環境の保全等
3. 排他的経済水域等の開発等の推進
4. 海上輸送の確保
5. 海洋の安全の確保
6. 海洋調査の推進
7. 海洋科学技術に関する研究開発の推進等
8. 海洋産業の振興及び国際競争力の強化
9. 沿岸域の総合的管理
10. 離島の保全等
11. 国際的な連携の確保及び国際協力の推進
12. 海洋に関する国民の理解の増進等

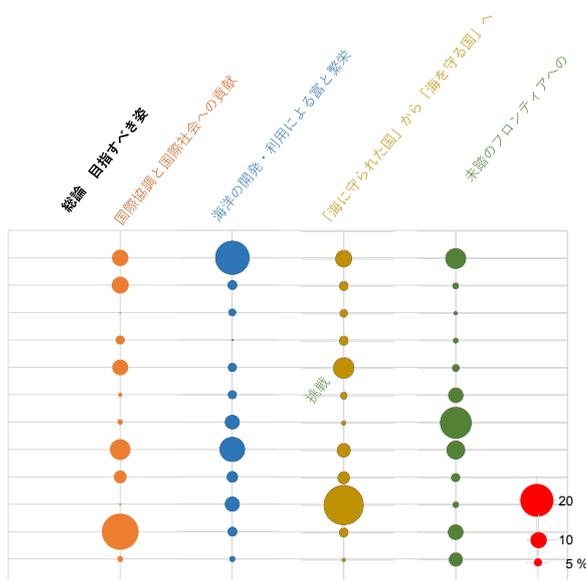


図 22 海洋基本計画の「目指すべき姿」への各基本的施策の寄与率の推定値

$$\text{目指すべき姿の達成率} = \sum \text{個別の施策の寄与率} \times \text{施策毎の評価}$$

評価基準	目指すべき姿			
	国際協調と国際社会への貢献	海洋の開発・利用による富と繁栄	「海に守られた国」から「海を守る国」へ	未踏のフロンティアへの挑戦
専門家	2.9	2.7	2.9	2.7
関心のある有識者	3.0	3.0	3.0	3.0
全体	3.0	2.9	3.0	2.9

- 4：十分達成された／取り組まれている
 3：ある程度達成された／取り組まれている
 2：あまり達成されていない／取り組まれていない
 1：ほとんど達成されていない／取り組まれていない

図 20 海洋基本計画の「目指すべき姿」の達成率の推定値

+0.5の効果	国際協調と国際社会への貢献	海洋の開発・利用による富と繁栄	「海に守られた国」から「海を守る国」へ	未踏のフロンティアへの挑戦
施策1	2.9	2.8	3.0	2.8
施策2	2.9	2.7	2.9	2.7
施策3	2.9	2.7	2.9	2.7
施策4	2.9	2.7	2.9	2.7
施策5	2.9	2.7	3.0	2.7
施策6	2.9	2.7	2.9	2.7
施策7	2.9	2.8	2.9	2.8
施策8	2.9	2.8	3.0	2.8
施策9	2.9	2.7	3.0	2.7
施策10	2.9	2.8	3.0	2.7
施策11	3.0	2.7	2.9	2.7
施策12	2.9	2.7	2.9	2.7
全て	3.4	3.2	3.4	3.2

図 24 施策の強化による「目指すべき姿」の達成率の変化の推定値

-0.5の効果	国際協調と国際社会への貢献	海洋の開発・利用による富と繁栄	「海に守られた国」から「海を守る国」へ	未踏のフロンティアへの挑戦
施策1	2.8	2.6	2.9	2.6
施策2	2.8	2.7	2.9	2.7
施策3	2.9	2.7	2.9	2.7
施策4	2.8	2.7	2.9	2.7
施策5	2.8	2.7	2.8	2.7
施策6	2.9	2.7	2.9	2.6
施策7	2.8	2.7	2.9	2.6
施策8	2.8	2.6	2.9	2.6
施策9	2.8	2.7	2.9	2.7
施策10	2.9	2.7	2.8	2.7
施策11	2.7	2.7	2.9	2.6
施策12	2.8	2.7	2.9	2.6
全て	2.4	2.2	2.4	2.2

図 25 施策の停滞による「目指すべき姿」の達成率の変化の推定値

本アンケート調査の結果を踏まえ、笹川平和財団海洋政策研究所においては、第2期海洋基本計画の課題と展望について、学会等各種会合での研究報告や学术论文の執筆・発表を通じて、積極的に発信するとともに³⁶、超党派の国会議員や海洋に精通した有識者から構成される海洋基本法戦略研究会（海洋基本法研究会の後身）や総合海洋政策本部参与会議基本計画委員会にも分析結果を提供している。

³⁶ 本アンケート調査で得られた結果の分析については、下記を参照されたい。古川恵太他「第2期海洋基本計画の評価から見てきた沿岸域の総合的管理の推進に関する今後の課題」日本沿岸域学会第30回全国大会研究討論会概要集（2017年7月）総4頁。小森雄太「我が国における海洋安全保障への取り組みと今後の課題—第2期海洋基本計画の評価を機縁として—」『海洋安全保障情報（特報）』2017年12月25日号（2017年12月）総29頁。小森雄太「我が国における海洋安全保障への取り組みと今後の課題—第2期海洋基本計画の評価を機縁として—」『海洋安全保障情報（季報）』第19号（2018年1月）66-92頁。

この他に、日本海洋政策学会の課題研究グループは、政府の作成する年次報告である「海洋の状況及び海洋に関して講じた施策」を検討し、施策の効果に関する評価不足や、省庁間連携の明示的な評価の必要性等を指摘し、次期計画に向けて新たな評価方法や評価の施策へのフィードバックする仕組みの必要性などの論点を示した³⁷。日本沿岸域学会では、沿岸域学会誌第 29 巻第 4 号にて「海洋基本計画の改訂に向けて」と題した特集論文を掲載し、多様な視点からの現計画の評価と次期計画に向けた提言、論点を提示した。特に沿岸域の総合的管理の推進に向けた取組み³⁸、日本型海洋保護区の可能性と国際展開に向けた課題³⁹（八木, 2017）、既存産業界にとっての新たな海洋産業の創出という視点での整理⁴⁰などを掲載し、次期計画の策定に向けた示唆に富む視点が示されている。

海洋基本法は、「政府は、海洋に関する情勢の変化を勘案し、及び海洋に関する施策の効果に関する評価を踏まえ、おおむね五年ごとに、海洋基本計画の見直しを行い、必要な変更を加えるものとする。」（第 16 条第 5 項）と規定するとともに、「政府は、海洋基本計画について、その実施に要する経費に関し必要な資金の確保を図るため、毎年度、国の財政の許す範囲内で、これを予算に計上する等その円滑な実施に必要な措置を講ずるよう努めなければならない。」（第 16 条第 7 項）と規定し、時代の変化に対応した計画であるための取り組みを政府に義務づけており、これらの分析によって得られた評価結果が第 3 期海洋基本計画の策定に反映され、提示された課題が解決されることを期待したい。

なお、2017 年 12 月に、総合海洋政策本部参与会議の議論を受けて、「第 3 期海洋基本計画策定に向けた総合海洋政策本部参与会議意見書⁴¹」が、安倍総理大臣に手交されている。そのなかで、基本計画で課題となる、施策の着実な進展をもたらす手法の導入・強化について、「PDCA サイクルの活用」などについて具体的に示している。この意見書の記載にもとづき、第 3 期海洋基本計画期間中において、適切な評価プロセスが実現することが期待される。

³⁷ 日本海洋政策学会・課題研究グループ, 2017: 新旧海洋基本計画および各年次報告に関する研究. 2017 年 4 月実施の特別研究会資料

³⁸ 來生新, 2017: 海洋基本計画の改訂に向けて-沿岸域の総合的管理-. 沿岸域学会誌, 29(4), pp.4-9.

³⁹ 八木信行, 2017: 日本型海洋保護区: その思想と可能性. 沿岸域学会誌, 29(4), pp.25-31.

⁴⁰ 中原裕幸, 2017: 海洋基本計画と「海洋産業の振興」政策について-第 3 期海洋基本計画の策定に向けて-. 沿岸域学会誌, 29(4), pp.50-55.

⁴¹ 本報告書の参考資料として別添

次期海洋基本計画に向けた主要テーマ

1. 海洋の安全保障

海洋の安全保障を幅広く捉え、海洋政策の観点から様々な課題に政府一体となって取り組む。特に、①海上保安体制の強化、②海洋状況把握(MDA)体制の確立、③国境離島の保全・管理、を重点的施策とする。

<各施策の安全保障上の位置づけ>

1. 海洋の安全保障の施策(海洋の安全の確保)
法執行による治安の確保、海上交通における安全対策、海洋由来の自然災害への対策

2. 海洋の安全保障の実現のための基層となる施策

(1) 基盤となる施策
海洋状況把握(MDA)体制の確立、国境離島の保全・管理、海洋調査、海洋観測、科学技術、研究開発、人材育成、理解増進

(2) 補強となる施策
経済安全保障、海洋環境の保全・保護

(注) 防衛に関する事項は、政府にて対応し、基本計画においては、防衛も含む「海洋の安全保障」の全体像が記載されるよう提言。

2. 海洋の産業利用の促進

3つの政策的意義(①経済の安全保障、②経済成長、③海洋権益の確保に貢献)を踏まえ、各施策に取り組む。

1. 海洋エネルギー・資源開発の促進

- メタンハイドレート・海底熱水鉱床の商業化目標を維持。
- 政府の役割として、「産業化」を明確に定義。
- 洋上風力発電の導入促進に向けて、制度整備を加速。

2. 海洋産業の国際競争力の強化

- 高付加価値化・生産性の向上を通じて国際競争力を強化。
- SIP「次世代海洋資源調査技術」の成果を民間移転。
- 「海洋資源開発技術プラットフォーム」を通じ、異業種連携を促進。

3. 海洋の産業利用の拡大

- クルーズ船の寄港拡大や大学発ベンチャーなど、新しい活力を海洋産業に取り込み、市場規模を拡大。

3. 海洋環境の維持・保全

1. SDGs等国際的枠組みを活かした海洋環境の保全

- SDGsの目標達成等に向けて各国と連携。
- 予防的アプローチの考え方も取り入れつつ、科学的知見に基づく持続的な開発利用と保全を基本とする我が国の考えを反映。

2. 海洋環境の保全を前提とした海の恵みの持続的な享受

- 高い生産性と生物多様性が維持されている「里海」の経験を沿岸域の総合的管理等に積極的に活用。

4. 海洋人材の育成等

1. 海洋立国を支える専門人材の育成と確保

- 人材育成と技術イノベーションの連携。
- 海洋分野のIoT、ビッグデータ等を扱える人材の育成・確保。
- 「日本財団オーシャンイノベーションコンソーシアム」の取組強化。
- 「海洋資源開発技術プラットフォーム」の枠組みの活用を検討。

2. 子どもや若者に対する海洋に関する教育の推進

- 小中学校の学習指導要領改訂を踏まえ、学校における海洋に関する教育を推進。
- ニッポン学びの海プラットフォームの下、海洋教育を実践。

3. 海洋に関する国民の理解の増進

- 「海の日」制定の意義を踏まえ、「海の日」を更に活用。

施策の推進に当たっての横断的・基礎的な主要テーマ

**科学的知見の充実
(海洋科学技術、海洋調査・観測)**

- 海洋科学技術は、深海を始め、海洋の未知なる領域の研究等による人類の知的資産を創造するものであり、海洋資源の開発、再生可能エネルギーの利用や海洋由来の自然災害対策、地球温暖化等の地球規模課題、国家安全保障上の諸課題への対応を念頭に、産学官連携の下、研究開発を一層推進。
- 海洋政策の実施や海洋における脅威・リスクの早期察知に有効となる我が国の海洋観測網を維持・強化。
- 海洋と宇宙との連携を強化。
- MDA体制の確立を含め、総合科学技術・イノベーション会議と連携し、Society 5.0の実現に向けた研究開発を推進。

国際連携・国際協力

平和で安定した国際社会の確立を基盤とした我が国国益の実現のために、①海における法の支配、②科学的知見に基づく政策の実施、の2つの原則を基準に行動。

時宜を得た主要テーマ及び継続的に重要性を持つテーマ

北極政策

- 観測・研究活動の推進を通じた我が国のプレゼンスの向上。
- 国際的ルール形成への積極的な参画。
- 我が国の国益に資する国際協力の推進。

水産業

- 資源管理の高度化と国際的な資源管理を推進。
- 産業としての生産性の向上と所得の増大による成長産業化。
- 水産業・漁村の持つ多面的機能の十全な発揮など、水産基本計画等に従って取組を実施。

海上輸送

【外航海運】安定的海上輸送の確保、競争条件の均衡化等の国際競争力強化。
【内航海運】安定的輸送の確保、生産性向上。
【海上輸送拠点】シーレーン沿岸国の主要港湾の運営を含め、港湾インフラシステムの海外展開を推進。

離島の振興

- 島の魅力ある資源を最大限に活用した産業振興や交流人口の拡大を推進。
- 島外の知見を活用し、イノベーションを生み出す取組を充実。

排他的経済水域等の開発等

- 大陸棚の延長や低潮線を含む国境離島の保全・管理。
- 排他的経済水域等の有効な利用等の推進のための基盤・環境を整備。
- 海域管理のあり方は、これまでの議論を踏まえ、法体系の整備を進める。

次期計画策定に当たって考慮すべき事項

国民の理解に資する分かりやすい記述 分かりやすい用語、分かりやすいメッセージ性を持った形とする。

次期計画への目標設定 数値目標を掲げる。困難な場合は、定性的な目標を記載。

PDCAサイクルの活用 総合海洋政策推進事務局が中心となり、関係省庁の協力の下、施策を効果的・効率的に実施。

<Plan> 施策群で工程表を作成(実施体制を明確に、出来る限り指標を記載) <Do> 工程表に沿って、個別施策を的確に実施
<Check> 工程表等に関する政府の自己評価を参与会議へ報告し、審議 <Act> 個別施策の実施方法、工程表等の見直し

図 26 「第 3 期海洋基本計画策定に向けた総合海洋政策本部参与会議意見書」の概要
(出典：総合海洋政策本部資料)

4 ヒアリング結果を含む委員会での検討

(1) 第1回委員会の開催

2017年度第1回の総合的海洋政策研究委員会を下記のとおり行った。

日 時：2017年8月30日（水） 10:00-12:00

場 所：笹川平和財団ビル 601 会議室

議 題：(a) 2017年度活動計画（案）について

(b) 海洋基本計画評価について

(c) EEZ等の総合的管理について

(d) 沿岸域総合管理の検討状況について

概 要：

EEZ等に総合的管理については、まずSDGsに関連した議論が行われた。総合海洋政策本部参与会議の議論では2017年6月に開催された国連海洋会議（Ocean Conference）についてほとんど触れられていないこと、海洋分野において国際社会における日本政府の関与が弱いこと、その要因として省庁縦割りの問題などが課題として挙げられ、SDGsに関する政府の司令塔の必要性が示された。また、ビジネス界が中心となった、世界海洋評議会 World Ocean Council (WOC)などの取組み紹介を受けて、SDG14とプライベートセクターの関係を踏まえて日本の対応の遅れを示すことが、EEZ等に関する政府・国民の関心を向ける上でも重要であることが示された。更にBBNJに関して、公海に隣接する沿岸国がコミットすべき事柄は何かという議論が行われており、EEZの課題についても、公海域との連続性の視点にフォーカスする必要性が示された。

続いて、諸外国のEEZ等の総合的管理について、EUの海洋空間計画枠組指令の下での取り組みについて、豊富な実績があり掘り下げて検討する必要があることが示された。また我が国のEEZ法制については、立法事実が無いからといって議論を先延ばしにするのではなく、活発に取り組んでいる他国の状況を踏まえて、それらをまとめていくようなことの必要性が示されたのに対して、EEZ等の法制化に関しての立法事実は確かに弱いものの、海域利用は沿岸から進むものであり、洋上風力発電のような沿岸の一般海域の例を踏まえて整理が必要であることが示された。更に、法制化に向けた強いインセンティブが無いという課題提起に対して、環境や生態系の保全を主眼とした観点からのEEZ等の総合管理の必要性や、国民のEEZ等への関心低下の課題などが示された。

沿岸域総合管理については、特に継続可能な仕組みについて議論が行われ、財政的な側面について政府のみの視点での整理が単純であり、多様な取組みを考慮すること、及び、そのなかで国が行うべきことを分析することの必要性が示された。また、沿岸産業の取組みや、豊かな海を目指す瀬戸内海の取組みが参考になることが示された。

(2) 委員ヒアリングの実施

我が国の海洋の総合的管理の課題を整理し、その推進に必要となる論点を検討するとともに、SDGsなどの国際的な議論の進展を受けた、国際発信の必要性などの新たな課題について検討するため、次のとおり委員ヒアリングを行った。その結果を以下に記す。

岡本 信行	2017年11月22日
加藤 茂	2017年11月21日
坂元 茂樹	2017年9月21日
佐藤 慎司	2017年11月24日
佐藤 徹	2017年11月20日
白山 義久	2017年12月13日
三浦 大介	2017年11月27日
宮原 正典	2017年10月13日
八木 信行	2017年11月29日

(敬称略)

1. 日本における総合的海洋管理

- 海洋に限らず一般的に「基本法」「基本計画」だけでは政策は動かない。制度化などの具体的な取組みを進めるためには、政府における強い枠組み（推進体制）を検討する必要がある。この際、規制改革会議のイニシアチブで大きく動いた水産分野の施策などが参考になる。
- 新たな海域の利用ニーズとして、一般海域のルール化で注目されている洋上風力発電等のほか、沖合養殖もある。
- 法制度化の観点では、主管官庁が無いことも課題である。特定の海域利用ニーズのもとで対象となる省庁が出来ることは一般論としては良いこと。一方、複数の省庁が関連する法律は大変であり、特別な動機がないと動きにくい。
- 海洋空間計画を推進する場合、その実効性をどのように担保するのか留意が必要である。「ここは洋上風力発電を建ててはいけない」といった内容を含む計画について、拘束性の確保の観点からは、法律に基づく権限が必要であろう。
- 海洋保護区(MPA)については、生物多様性条約に基づく2020年の目標達成に向けて、EBSAを踏まえた外洋域での設定に関する検討が重要である。
- 沿岸域総合管理については、地方において萌芽が見られる。しかし、基本法だけでは具体的な施策が動かないという課題がある。海岸に着目すると、海岸管理者である都道府県の役割も視野に入ってくるため、市町村だけではなく都道府県の役割も検討対象としても良いかもしれない。

- 沿岸域において新しい技術導入をする場合、地元の理解のもとで進めるため、法律よりも厳しく考える必要がある。地域受容性の観点から、モニタリングや環境影響評価（EIA）が非常に重要となる。（その点でも ICM モデル事業は評価していた。草の根があるからこそ、提言等に説得力が出てくる。）
- 沿岸域総合管理の制度化が進まない現状は理解できるが、このままでは国際的に取り残される。
- 日本企業においても SDGs の取組（CSR 等）が注目されている。しかし、その取組のなかで海洋への関心は低い。
- SDGs には水産関連が含まれている。水産分野も含めて丁寧に適切な海域管理（EEZ 法制など）の仕組みを検討することが必要。
- SDGs について、2030 年のターゲットを見据えて、取り組むべき工程表を作って示すことが出来ないか。この際、SDG14 のなかで、重点を明確化して示すことで政府の取組みを誘導していくことも一案となる。
- 海底鉱物資源については、国際的な環境影響評価（EIA）手法の議論が先行しており、ガイドライン等が出来た場合には、それに準用した国内 EIA 基準の策定を検討する必要がある。

2. 国際社会に向けた発信等

- 海洋はホリスティックアプローチでの対応が求められている。それが出来ていないから、日本政府で個別に良いことをやっても世界に日本の成果をアピール出来ない。世界へのアピールについては民間財団にも期待したい。（国際発信を積極的に行うことが逆に、国内の包括的な政策を誘導することになる）。
- 海洋政策研究所による沿岸域総合管理に関する取組は大きな財産であり、価値あるものとして活用していくのが重要である。
- SDGs について国際発信をする場合、日本から何を発信するのか検討を要する。例えば、生物多様性の保全の場合、多様性に富んだ日本の海域特性を踏まえ、日本から発信することは意義がある。同様の特性を有するアジア・アフリカ域に日本主導で成功事例やその要因分析を発信することは大きな貢献となる。
- BBNJ では、科学的な知見について必ずしも共通の認識の下で議論が行われていないことが課題となっている。科学に基づく適切な認識を促すことが重要な役割である。
- 海底鉱物資源開発の環境影響評価手法など、国際機関でのガイドライン策定に向けて、（ルールメイキング、ISO 基準化への貢献、途上国支援など）、日本からの積極的に貢献していくことも重要なポイントとなる。

このほか、海底地形調査や海洋台帳の基盤としての重要性や、沿岸域における減災の取組み（グリーンインフラ、Eco-DRR）などについてコメントが得られた。

(3) 第2回委員会の開催

委員へのヒアリングなどを受けて、2017年度第2回の総合的海洋政策研究委員会を下記のとおり行った。

日 時：2017年12月19日（火） 13:00-15:00

場 所：笹川平和財団ビル 601 会議室

議 題：(a) 総合的海洋政策に関連する動向について
(b) 総合的海洋政策の推進に関する論点について
(c) その他、今後について

委員会では、まず12月18日に安倍総理大臣に手交された総合海洋政策本部参与会議意見書における関連部分について議論が行われた。SDGsについて意見書のなかで位置づけられていることへの評価の一方、海域全体の管理を持続可能な開発という形で管理していくという世界の潮流に対し、我が国の議論がそこまで至っていないとの指摘があった。

続いて、海洋政策研究所が今後取り組むべき課題について、委員へのヒアリング結果や委員からの海岸保全と沿岸域総合管理に係る発表を踏まえて議論が行われた。委員からの発表を踏まえて、自然共生型海岸づくりや、グリーンインフラなどのECO-DRRの推進について、国内法の観点から、防災法と環境法の融合や専門家の関与のもとでの行政における総合的な取組みの必要性が示された。

また、海洋政策研究所の取組みについては、現時点で見えていない課題を掘り起こすことの重要性が示された。これに対して、我々には見えていないが国際的には見えているという課題もあり、複数の要素が複雑に関係しあっている現状やSDGsなども踏まえて、課題の見える化をしていくことの重要性が示された。

また、海底フロンティアの調査の課題や、海底資源の環境影響評価について国際動向をしっかりと国内に示していくことの重要性が示された。更に、サステナビリティということの意味を再認識し、また、SDGsが統合的問題解決のために作成されたことを踏まえ、サステイナブルではない海洋の課題を示したSDG14はSDGs全体の基礎になるものだ、という訴え方ができるのではないかと指摘があった。このほか、BBNJの議論に関する科学的知見に関する橋渡しなど、海洋政策研究所が取り組むべき重要な課題が提起された。

第4章 まとめと今後の展望

2017年度は、海洋基本計画の改定に加えて、2回のBBNJ準備委員会やSDG14の実施に向けた国連海洋会議が開催されるなど、国内外において海洋の総合的管理に関する新たな議論が展開された。そこで本調査研究では、海洋基本計画の改定に係る議論を受けた適時の検討を行うとともに、諸外国の動向や、「沿岸域総合管理モデルの展開に関する調査研究」で得られた成果を踏まえ、我が国のEEZ等及び沿岸域における各総合的管理の課題を整理し、その推進に必要な論点を検討するとともに、SDGsなどの国際的な議論の進展を受けた、新たな課題について検討を行った。

(1) 海洋の総合的管理の推進に向けて

EEZ等の総合的管理及び沿岸域総合管理の両者とも、海洋基本法に規定され、第2期海洋基本計画においてもその推進に向けた取組みが具体的に示されたものの、第2期計画の実施期間中において具体的な進展は見られなかった。

EEZ等の総合的管理については、各国では、既存の行政区分の境界を跨いだ、EEZ等に至る海域をシームレスに指定して海洋空間計画が進められている実態を示すとともに、我が国におけるEEZ等の開発、利用、保全等の特徴的な事例を示した。まだ分野を横断するような海域利用のニーズが成熟していないと考えられる我が国のEEZ等に対して、SDGsや愛知目標において推進が示されている海洋保護区に係る議論の進展にともない検討が進む可能性や、将来を想定して現時点から「海洋空間計画」の検討を行うことの有効性について考察を行った。

沿岸域の総合的管理については、「沿岸域総合管理モデルの展開に関する調査研究」事業の成果も踏まえながら我が国の特性に着目した制度等について整理を行うとともに、特に、沿岸域総合管理の推進のために必要な制度(支援制度を含む)について比較整理を行った。

沿岸域においては、「海洋再生可能エネルギー発電設備の整備に係る海域の利用の促進に関する法律案」が2018年3月に閣議決定するなど、洋上風力発電の導入を契機に、海洋の総合的管理に関する政府の取組みが進んでいる。第3期海洋基本計画の策定に向けた海洋政策本部参与会議意見書では、海域ごとの特性に応じて講じる各施策について「領海、排他的経済水域及び大陸棚の各区分にことさらこだわることなく、それらが連続したものとして位置付け、各施策に取り組むべき」とされているほか、海洋環境の維持・保全PTの報告書では、海外における「海洋空間計画(MSP)」の導入事例について言及するとともに、その活用可能性等の検討の必要性を示している。今後は、これら沿岸域における取組の進展状況を踏まえながら、より広域のEEZ等における海域利用を見据えた「海洋空間計画」の導入について検討を進める必要があると考えられる。

なお、海洋基本計画の改定に係る検討として、第3期海洋基本計画の策定に係る検討過程において、適切な評価のもとでの検討の実施を促すため、本調査研究で2016年度に実施した第2期海洋基本計画の評価に係るアンケート調査結果を分析し、発表した。

(2) 今後に向けて

2017年には、国際的には、国連持続可能な開発目標の目標14 (SDG14) の実施に向けて6月に初めて開催された「国連海洋会議」での「行動の要請 (Call for Action)」の採択、BBNJ 準備委員会第4回会合の勧告を受けた第72回国連総会決議での「BBNJに関する法的拘束力ある文書を交渉するための政府間会合の設置」の決定など、大きな動きがあった。特にSDG14の実施に向けた一連の国際社会の取組みは、海洋の総合的管理を推進する世界的な大きな機会となったが、そのなかでの我が国政府の取組みは必ずしも十分ではなかった。

海洋に係る課題を網羅したSDG14及びその実施に向けた「行動の要請 (Call for Action)」は、海洋空間計画の推進など、その解決に向けた取組みの必要性をも示すものである。本調査研究のもとで行った委員会においても、SDG14の推進の必要性が示されるとともに、SDG14の推進に向けて我が国が取組むべき工程表の策定などの具体的な取組みが示された。そのような取組は、我が国の施策の推進だけでなく国際社会におけるSDG14の推進にも大きく貢献するものである。更に、これら国際的な取組みを推進することが、かえって国内における海洋の総合的管理に関する施策の推進にも資するものである。

SDGs や愛知目標において推進が示されている海洋保護区だけでなく、海底鉱物資源開発に係る環境影響評価など、海洋環境の保全や海洋生物多様性の保全に向けた国際的な議論が進むなか、これらの課題を総合的に検討するとともに、このような取組みを通して国際的に認識されつつ課題を可視化して示していくことが必要である。今後は、海洋の未来に向けて国際社会における議論を先導するとともに、課題解決に取り組んで参りたい。

参考資料

- 1 「行動の要請（Call for Action）」（国連広報センター暫定訳）
国連海洋会議（2017年6月）で採択された宣言文
”Our Ocean, our future: call for action”（我らの海、我らの将来：行動の要請）
- 2 第3期海洋基本計画の策定に向けた総合海洋政策本部参与会議意見書（2017年12月）
本編、別添1、別添3、別添5

3 我らの海、我らの将来：行動の要請

国連広報センター暫定訳

総会は、

持続可能な開発目標14：海洋と海洋資源を持続可能な開発に向けて保全し、持続可能な形で利用することの実施を支援するハイレベル国際連合会議が、2017年6月5日より9日まで国際連合本部において開催されることを決定した2016年9月9日の決議70/303を想起し、

1. フィジーおよびスウェーデン両政府が、持続可能な開発目標14：海洋と海洋資源を持続可能な開発に向けて保全し、持続可能な形で利用することの実施を支援するハイレベル国際連合会議およびその準備過程の経費とすべて必要な支援を提供したことによって、共同主催国としての責務を果たしたことに総会の心からの謝意を表す。

2. 本決議の添付文書に含まれた、同会議において採択された、「我らの海、我らの未来：行動の要請」と題する宣言を是認する。

第90回本会議
2017年7月6日

添付文書

我らの海、我らの将来：行動の要請

1. 我ら、国家および政府の長並びにハイレベル代表は、市民社会およびその他の関連する利害関係者の完全な参加を得た、2017年6月5日から9日まで、ニューヨークにおいて開催された、アジェンダ2030の持続可能な開発目標14¹の実施を支援する国際連合会議で会合し、海洋と海洋資源を持続可能な開発に向けて保全し、持続可能な形で利用するとして私たちの堅い約束を確認する。

2. 私たちは、私たちが共有する未来および共通する人類のすべての多様な点からも、海洋は重要であるという強い信念によって動かされている。私たちの緊急のそして、私たちの集団的な行動が、私たちの国民、私たちの惑星そして私たちの繁栄にとって、意味ある違いを生み出すことを信じて、政府の指導者や代表として、決定的また緊急的に行動することを固く決心する。

3. 私たちは、海洋がこの惑星の4分の3を覆い、人口と市場をつなぎ、私たちの自然的、文化的遺産の重要な一部を構成していると認識している。それは、私たちが呼吸する半分の酸素を供給し、私たちが排出する二酸化炭素の4分の1を吸収し、水の循環および気候システムにおいてなくてはならない役割を果たし、そして私たちの惑星の生物多様性と生態系サービスの重要な源となっている。それは、持続可能な開発と持続的な海洋に基づいた経済並びに貧困の撲滅、食料の安全保障と栄養、海運業や運輸業、働きがいのある人間らしい仕事および生計に貢献している。

4. 私たちは、海水温の上昇、海洋および海岸の酸化、脱酸素化、海水面の上昇、極地の氷の覆う範囲の減少、海岸の浸食、および極端な天候状況を含む、海に関する気候変動の有害な影響にとりわけ不安を感じている。私たちは、気候の調節者、海洋生物の多様性の源として、また食料や栄養、ツーリズムおよび生態系サービスの重要な供給者として、および持続可能な経済発展と成長のエンジンとして行為する海洋の重要な能力を傷つける有害な影響に対処する必要性を認識している。私たちは、この点において、国際連合気候変動枠組条約の下で採択されたパリ協定²の特別な重要性について認識している。

5. 私たちは、私たちの海洋およびその生態系の健康状態と生産性における減退を阻止し、好転させ、またその強靱性および生態系健全性を保護し、そして回復することを約束している。私たちは、現代および将来世代の福祉が、私たちの海洋の健康状態と生産性と切っても切れない関係にあることを認識している。

¹ 決議70/1。

² FCCC/CP/2015/10/Add., 決定1/CP.21、添付文書を参照。

6. 私たちは、すべての持続可能な開発目標の統合したそして不可分な性格、並びに目標間の相互関連性および相乗効果を強調し、私たちの作業が2030アジェンダで再確認された原則を含め、2030アジェンダによって導かれていることの決定的な重要性を繰り返し表明する。私たちは、持続可能開発の追求、とりわけ沿岸国を含む後発開発途上国、内陸開発途上国、小島嶼開発途上国およびアフリカ諸国において、2030アジェンダにおいて認められているその他と同様に、各国が特別な課題に直面していることを認識する。多くの中所得国の中にも重大な挑戦課題がまた存在する。

7. 私たちは、目標14のターゲットを期限内に達成するとした約束、および異なる各国の現状、能力および発展の段階を考慮しつつ、また国内の政策や優先順位を尊重しつつ、長期にわたって行動を維持する必要性を繰り返し表明する。特に、私たちは、小島嶼開発途上国および後発開発途上国に対する目標14の中の一定のターゲットの特別な重要性を特に認識する。

8. 私たちは、全てのレベルでの、統合された、学際的で、分野横断的なアプローチ、並びに協力、調整および政策の一貫性の強化の必要性を強調する。私たちは、集団的行動を可能とする効果的なパートナーシップの決定的な重要性を強調し、すべての関連する利害関係者の完全な参加とともに目標14を実施する私たちの約束を再確認する。

9. 私たちは、国家の開発計画や戦略の中に、目標14と関連ターゲットを統合し、国家の主體的取組を促進しまた国および地域当局、議員、地域共同体、先住民、女性および青年並びに学界や科学界、実業界および産業界を含む全ての関連する利害関係者が関与することによって、その実施の成功を確実にする必要性を強調する。私たちは、持続可能な開発のための海洋および海洋資源の持続可能な利用および保全において、ジェンダーの平等の重要性や女性や青年の重要な役割を認識する。

10. 私たちは、科学的小および伝統的知識システムに基づいた海洋の状態の評価を通じた、私たちの海の健康状態および役割の理解並びにその生態系に対する侵襲要因の理解を向上することの重要性を強調する。私たちはまた、意思決定のための情報提供および支援のための海洋の科学的調査をさらに増加し、そして科学的データ、最善の慣行および技術知識の共有を促進するための知識的なハブやネットワークを促進する必要性を強調する。

11. 私たちは、目標14を実施するための私たちの行動は、既存の法文書、仕組み、過程、メカニズムまたは団体に従ったもの、強化するものでなければならず、また重複もしくは害するようなものであってはならないことを強調する。私たちは、「私たちが望む未来」³の第158段落で想起しているように、海洋およびその資源の保全および持続可能な利用に関する法的枠組みを規定する海洋法に関する国際連合条約⁴に反映されている国際法の実施により、海洋およびその資源の保全および持続可能な利用の促進の必要性を確認する。

12. 私たちは、海洋およびその資源の保全および持続的な利用は、2030アジェンダ、第三回開発資金国際会議のアジス・アベバ行動目標⁵および小島嶼開発途上国（SIDS）行動モダリティ推進の道（SAMOA）⁶を含むその他の関連する成果に沿った、実施のための必要手段を要求していることを認識する。私たちは、アジス・アベバ行動目標の完全かつ時宜を得た実施の重要性を強調し、この文脈において、開発途上国における目標14の実施を支援するために、海洋技術の移転に関する政府間海洋学委員会の基準・ガイドラインを考慮しつつ、科学的知識および研究を促進し、すべての段階における能力構築を促進し、すべての源から財政的資源を動員し、また相互に合意された条件で技術移転を促進する必要性を強調する。

13. 私たちは、すべての利害関係者に対し、持続可能な開発のために海洋と海洋資源を保全し、持続可能な形で利用するために、既存の制度やパートナーシップを基盤とすることを含め、以下の行動を緊急に取ることを呼びかける。

(a) 統合し調整された方法によって目標14の実施に取り組みまた目標14のターゲット間の重要な相関関係、目標14とその他の目標、とりわけ海洋に関する目標、並びに目標14の実施を支援するその他の過程と間の潜在的な相乗効果を考慮した政策や行動を促進する

(b) 国際機構内および国際機構間、地域的と準地域的機構並びに制度、取り極めおよび計画間を含む、すべてのレベルにおける、制度間の協力、政策の一貫性および調整を強化する。

(c) 世界規模の、地域的なそして準地域的な機関や計画、科学界、民間部門、ドナー・コミュニティ、非政府組織、地域団体、学術機関およびその他の関連する関係者との政府の関与を促進することによって、官民提携を

³ 決議66/288、添付文書。

⁴ 国際連合、条約集 第1833巻、No. 31363

⁵ 決議69/313、添付文書。

⁶ 決議69/15、添付文書。

含む効果的かつ透明なマルチステークホルダー・パートナーシップを強化し促進する。

(d) 海洋の自然のおよび文化的重要性、並びにその状態および役割、また持続的開発の重要性およびそれがどのように人為的活動によって影響されているのかも含む、海洋の知識をさらに促進する必要性に関して、意識を向上させるための包括的戦略を発展させる。

(e) 海の知識および保全、修復並びに海の持続可能な利用の文化を促進するために、例えば教育カリキュラムの一部として、海洋関連教育を育む計画を支援する。

(f) 私たちの海洋に関する知識を増し、気候と海洋の健康状態および生産性との関係性をよりよく理解し、極端気象および事象について調整された早期警報システムの策定を強化し、そして利用可能な最善な科学に基づいた意思決定を促進し、科学的および技術的革新を奨励し、並びに開発途上国、とりわけ小島嶼開発途上国および後発開発途上国の発展に対する海洋の生物多様性の貢献を促進するために、学際的な研究および持続的な海洋や沿岸の監視、並びにデータと伝統的な知識を含む知識の収集および共有などの、海洋の科学研究のために、より多くの資金を費やす。

(g) 海洋デブリ、プラスチックおよびマイクロプラスチック、栄養素汚染、未処理の汚水、固形廃棄物の投棄、有害物質、船舶からの汚染そして棄てられた、失われたもしくは別の方法で捨てられた漁具を含む、特に地上活動からのすべての種類の海洋汚染を防止しそして著しく削減するための、並びに船舶の座礁、水中の騒音、および侵入する外来種といった海や海上生活に関するその他の人間が関連した活動の有害な影響に、適切な場合に、対処する行動を加速化する

(h) 廃棄物の防止および最小化を促進し、持続可能な消費および生産パターンを策定し、ゴミを削減するための市場に基づく解決策とその生成を動機づけること、環境にやさしいゴミの管理、処理およびリサイクルのための制度を改善すること並びに再利用またはリサイクル可能な製品または自然環境の下で生物分解可能な製品などの代替品を開発することを含む、3R（リデュース、リユースおよびリサイクル）を採用する。

(i) プラスチックとマイクロプラスチックの生産、マーケティングおよび使用に対処するため、すべての関連する段階の利害関係者と連携することを含め、プラスチックとマイクロプラスチックの使用、特にプラスチックの袋および使い捨てのプラスチックの削減のための長期的かつ強固な戦略を実施する。

(j) 海洋の強靱性と海の生物多様性のより良い保全と持続可能な使用を高める向上するため、国際法に合致しまた国内法に従い、利用可能な最善な科学並びに利害関係者の関与に基づいた、そして予防的アプローチおよび生態系アプローチを適用した、海の空間計画および統合した沿岸区域の管理を含む海洋保護区とその他の統合した分野横断的アプローチを含む、地域に基盤をおく管理手段の効果的かつ適切な利用を支援する。

(k) 海洋および沿岸の酸化、海面上昇および海温の上昇に対する強靱性を増加することと支援すること、およびその他の気候変動の有害な影響並びにマングローブ、塩性湿地、海藻および珊瑚礁といったブルーカーボン生態系と沿岸生態系、および私たちの海に影響している相互に関結びついている広範な生態系に対処することに貢献する、効果的な適応策および緩和措置を策定し実施し、そして関連する義務や約束の実施を確実にする。

(l) 科学に基づいた管理措置、モニタリング、統制および執行、持続可能に管理された漁場から供給された魚の消費の支援することを通して、また適切な場合には予防的かつ生態系アプローチ、並びに地域的な漁業管理組織、機関および取極を、適当な場合には、通したものを含めて、協力と調整を強化することを通して、少なくとも各資源の生物的特性によって定められる最大持続生産量のレベルまで実現可能な短期で漁業資源を回復することを含め、持続可能な漁業管理を強化する。

(m) このような活動からの利益を奪うために適切な行動をとることによって、その根本原因に対処すること関係者および受益者の責任を問うこと、また旗国の義務および関連した入港国の義務の効果的に実施することで、有害な漁業慣行および違法な、無報告のそして無規制漁業を終わらせる。

(n) 捕獲文書化計画および水産加工品の追跡管理の発展に関する協力および調整の強化のために更なる努力を加速化する。

(o) 開発途上国における小規模なまた零細な漁業者に対して、彼等の海洋資源および市場へのアクセスを可能とした高めそして持続可能な漁業管理の文脈の範囲内で漁師と漁業労働者の社会経済状況を改善できるように提供されている能力構築および技術援助の強化をする。

(p) 過剰漁業能力また過剰漁業原因となる特定形態の漁業補助金を禁止する決定的な行動をとり、また、開発途上国および後発開発途上国に対する適切かつ効果的な、特別かつ差異ある待遇が、世界貿易機関の交渉の不可分の要素であることを認識したうえで、この問題に関する世界貿易機関における交渉を終了する活動を加速化することを通すことを含め、違法な、無報告の、無規制の漁業の原因となる補助金を撤廃し、同様の新たな補助金の導入を抑制すること。

(q) とりわけ小島嶼開発途上国や後発開発途上国にとっての、持続可能な開発の経済的、社会的、環境的側面を達成するための手段として、漁業、観光、水産養殖、海上交通、再生可能なエネルギー、海の生命工学、および海水の真水化といった持続可能な活動に特に基礎をおく、海に基づく持続可能な経済の促進および強化を支援する。

(r) 2030アジェンダ、アジス・アベバ行動目標およびその他の関連する成果に沿って、とりわけ開発途上国における、持続可能な海洋関連活動および目標14の実施のために必要な手段を動員する努力を増加する。

(s) 総会が第72会期の終了までに、総会に提出された準備会合の報告書を考慮しながら、政府間会議の招集お

よび開催日を決定できるように、国家の管轄権外における海洋生物の多様性の保全および持続的な利用について、海洋法に関する国際連合条約の下での国際的拘束力を有する文書の発展に関する、総会決議69/292によって設立された準備委員会において、見解を取り交わし、討議に積極的に関わる。

(t) パートナーシップ対話のフォローアップを歓迎し、同会議の文脈において作られたそれぞれの自発的約束の実施を約束する。

(u) 将来の進展を強化するための機会も含む、目標14の実施に関する持続可能な開発に関するハイレベル政治会合に対する情報を提供することによって、2030アジェンダのフォローアップおよびレビュー過程に貢献する。

(v) ハイレベル政治会合の第1サイクルにおける討議を考慮して、目標14の、時宜を得たそして効果的な実施を支援するためのさらなる方法および手段について審議する。

14. 私たちは、事務総長に対し、2030アジェンダの実施の文脈において、とりわけ国連海洋関連機関の作業を考慮に入れ、海洋問題に関する国際連合システム全体の機関間の調整および一貫性を高めることにより、目標14の実施の支援する、彼の努力を継続することを強く呼びかける。

1 第3期海洋基本計画策定に向けた総合海洋政策本部参与会議意見書

内閣総理大臣 安倍 晋三 殿

平成29年12月18日
総合海洋政策本部参与会議
座長 宮原 耕治

四面を海に囲まれ、その面積が国土面積の約12倍に相当し世界第6位の広大な管轄海域を有する我が国にとり、国土の保全と国民の安全を確保すべく海を守っていくこと、経済社会の存立・成長の基盤として海を活かしていくこと、貴重な人類の存続基盤として海を次世代に継承していくこと等が強く求められている。このため、平成19年に新たな海洋国家日本の実現を目指して策定された海洋基本法と2期にわたる海洋基本計画に基づき、海洋に関する諸施策を総合的・計画的に、かつ、着実に、推進されてきたところである。

他方、近年の我が国周辺海域における諸外国の動き、広域地震や巨大津波等による災害発生リスク等、様々な環境変化や我が国への脅威の発生が見られる中で、「法の支配」に基づく「開かれ安定した海洋」の維持・発展に向けた取組、科学的知見に基づく自然災害への対処等を万全にし、国民の安全・安心を確保することの必要性・重要性が一層高まってきている。また、海洋エネルギー・鉱物資源を我が国の経済社会の安定・成長に活かしていくこと、国際社会と連携しながら持続的な開発と環境保全を調和させた海洋の実現に向けた取組を加速させていくこと等、様々な対策も求められている。

このような状況や諸課題に適切に対応し、新たな海洋基本計画を策定し、政府において、引き続き、海洋政策を強力に推進していくことが必要である。

このため、総合海洋政策本部参与会議では、政府の次期計画の策定に先立ち、当該計画に規定されるべき海洋政策に係る重要事項等について審議することとした。本年4月以降、「基本計画委員会」を設置して次期計画の全体的な審議を行うとともに、昨年度の参与会議で選定した、(1) 海洋の安全保障、(2) 海洋の産業利用の促進、(3) 海洋環境の維持・保全、及び(4) 海洋人材の育成等、を次期計画における主要テーマとして、小委員会及びプロジェクトチームを基本計画委員会の下に設置して集中的に評価・検討を行ってきた。また、昨年度以前における科学的知見の充実等に関する検討の結果を踏まえた審議も進めてきた。今般、このような経緯を経て、次期海洋基本計画の策定に当たっての基本的な考え方などを取りまとめた。

今後、政府においては、本意見書を十分踏まえながら、総合海洋政策本部を中心に、次期海洋基本計画の策定に向けて検討を進めることを要請する。

第3期海洋基本計画策定に向けた総合海洋政策本部参与会議意見書要約

次期海洋基本計画の策定は、現行海洋基本計画の実施状況等に関する評価を踏まえ、最近の海洋における情勢の変化を勘案して行うべきものである。

特に、昨今の我が国周辺海域をめぐる環境の変容や脅威の発生の状況、我が国の安全保障をめぐる厳しい環境の状況、「法の支配」に基づく「開かれ安定した海洋」の実現を目指して行っている取組の状況等を十分に勘案することが必要となっており、これまでの海洋基本計画の在り方を抜本的に再構成し、海洋の安全保障を幅広くかつ正面から捉え、国民の安全と安心の確保、我が国海洋権益の確保等に積極的かつ強力に取り組むべき新たな指針としての計画とすべきである。

さらに、エネルギー・資源の安定供給の確保のための海洋資源の開発や洋上風力発電の導入拡大に向けた取組、国際的な枠組を活かした海洋環境の保全や沿岸域の総合的管理の推進、海洋立国を支える人材の確保・育成等をはじめとして、科学的知見の充実、国際連携・国際協力、北極政策等を含め、今後、5年間の計画期間において強力に取り組むべき施策を取り上げた計画とすべきである。

また、現行計画の実施状況等について見ると、計画を適切に定めた上で、それに基づいた着実な実施の確保が必要であるという評価がなされるものであり、今後とも、工程管理に基づく実施とその状況の検証・評価、それに従った工程の柔軟な見直しとそれに基づく実施という計画実施を着実に実行するプロセスを強化すべきである。

このような考え方のもと、次期計画においては、海洋に関する施策についての基本的な方針を定めることとし、具体的には、海洋の安全保障、海洋の産業利用の促進、海洋環境の維持・保全及び海洋人材の育成等についてその方針を明示するとともに、科学的知見の充実、国際連携・国際協力、北極政策等の諸課題と併せて今後の計画期間内における海洋政策の指針となる計画とすべきである。

なお、その際、次期計画のあるべき姿として、政策の理念と方向性を明示し、総合海洋政策本部が、その実務を担う総合海洋政策推進事務局と一体となって司令塔機能を果たす中で、政府全体としての取組及び関係者と連携した取組を促し、計画の着実な実行推進体制の構築を図り、国民の理解に資する分かりやすい記述とすることに留意すべきである。

本意見書に記載する海洋に関する施策の基本方針等の概要は、2、3ページに掲げる図のとおりである。

I. 次期海洋基本計画の策定に向けた参与会議での議論

平成25年4月26日に閣議決定された現行の第2期海洋基本計画は、平成30年3月に5年の計画期間を経過することから、平成29年度に、現行計画の実施状況等に関する評価を行いつつ、海洋に関する情勢の変化を勘案し、総合海洋政策本部を中心とした検討を経て、政府において次期計画の策定が行われることとなっている。

総合海洋政策本部参与会議では、政府の次期計画の策定に先立ち、当該計画に規定されるべき海洋政策に係る重要事項等について審議するため、本年4月以降、「基本計画委員会」を設置して次期計画の全体的な審議を行うとともに、昨年度の参与会議で選定した、(1) 海洋の安全保障、(2) 海洋の産業利用の促進、(3) 海洋環境の維持・保全及び(4) 海洋人材の育成等、を次期計画における主要テーマとして、小委員会及びプロジェクトチーム(PT)を基本計画委員会の下に設置して集中的に評価・検討を行ってきた。また、昨年度以前においても、海洋科学技術PT(平成27年度)、海洋観測強化PT(平成28年度)等において、科学的知見の充実についての議論を行う等、海洋政策における重要性に鑑み、各種テーマについて評価・検討を行ってきた。

II. 議論の集約

小委員会及びPTを含め、基本計画委員会及び参与会議(以下「参与会議等」という。)では、次期海洋基本計画のあるべき姿について議論を行い、そのあるべき姿について、概ね以下のとおりの考え方に基づくものとするべきであると考ええる。

〈1〉 まず、次期海洋基本計画の策定の前提として、以下を踏まえて、新たな海洋基本計画を策定するべきと考ええる。

- ① 海洋基本法が、人類にとっての海の重要性、四面を海に囲まれた我が国が新たな海洋国家を実現することの重要性等を踏まえ、海洋に関する施策を総合的かつ計画的に推進すること等を目的に定められた、という原点に改めて立脚し、その考え方を継承・発展させることが重要であること。
- ② これまで講じてきた様々な施策の効果に関する評価を的確に行い、いわばこの10年間の海洋政策のあり様を総括することが必要であること。
- ③ 海洋を巡る世界の情勢、我が国周辺の海洋における環境の変容や脅威の発生、我が国海洋産業の事業展開の動向、海洋環境保全を目指した取組の進展、海洋人材の確保を巡る厳しい状況、海洋を巡る諸課題についての国際連合をはじめとした国際社会の取組の動き、科学技術の急速な進展、北極域を巡る環境変化とそれへの対応の状況などの情勢を十分に勘案することが必要であること。この場合において、政府が「法の支配」に基づく「開かれ安定した海洋」の実現を目指した取組を行い、また、「自由で開かれたインド太平洋戦略」を展開していることも含め、これまで以上に、幅広く、多面的に、様々な情勢を勘案すべきであること。

〈2〉 その上で、参与会議では、本年3月の参与会議意見書及び同年4月の総合海洋政策本部会合での総合海洋政策本部長(内閣総理大臣)発言等を踏まえ、以下の諸課題について、新たな海洋基本計画の策定に向けて、総合海洋政策推進事務局、関係府省庁や関係機関、有識者等との議論等によって検討を進めてきたところである。このため、次期海洋基本計画は、これらの諸課題への処方箋を提示するものとするべきと考ええる。

- ・海洋の安全保障を幅広く捉えて取り上げ、領海警備、治安の確保、災害対策等の課題への取組を強化していくこと。
- ・海上保安体制の強化はもとより、様々な脅威・リスクの早期察知に資する「海洋状況把握」(MDA: Maritime Domain Awareness)体制の確立や国境離島の保全・管理に万全を期すこと。
- ・エネルギー・資源の安定供給を確保するため、メタンハイドレートなどの海洋資源開発の商業化に向けて取り組むこと。
- ・海洋環境の保全や人材育成等に取り組むこと。

〈3〉 さらに、政府においては、新たな海洋基本計画の策定に当たり、これまでの海洋政策の総括と今日の海洋を巡る情勢の変化についての的確な認識を土台にし、今後10年程度の期間を見据えた長期的視点を持って、本意見書を十分に踏まえるとともに、次の点についての十分な考慮を行い、今日に相応しい適切な内容の海洋基本計画の策定に向けた検討を進めるべきと考ええる。

① 「政策の理念と方向性」が重要であること

政策の理念は、海洋基本法の趣旨を十分踏まえつつ、海の豊かさ、厳しさ等の不変の事象への目配りやその普遍的な理念も念頭に置きながらも、地球規模での自然環境の変化等を含めた世界の海洋の変動の状況、我が国周辺海域を取り巻く安全保障環境、国際社会の動向、科学技術の進展、産業界の動向、海洋人材の動向等の様々な事象を十分に考慮し、明確に打ち立てることが重要である。

また、その理念のもとに、政府において10年程度の長期的視点を持って、当面5年間において講ずる施策の基本的方針を定めるに当たっての大きな政策の方向性を明示することも重要である。

参与会議においても、これら政策の理念と方向性についても議論を重ねてきた。

今後、政府の検討においても政策の理念と方向性が重要であることに十分留意し、適切な形で、海洋基本計画に反映すべきである。

なお、その際には、後述するとおり、国民が広く国の海洋政策を認識、理解することの重要性に鑑みると、例えば、「海を守り」、「国を守り」、「海を活かし」、「人を育て」、「(国際的に)手を携え」、「次世代に引き継ぎ」、「海を知り」、「海の恵みに感謝する」といった分かりやすい用語を使うとともに、「開かれ自由な海洋を作っていく」、「海を利用し発展する」、「次世代に美しい海を承継する」、「海を支える人材を育てる」といった分かりやすいメッセージ性を持った形で打ち出すような検討を望むものである。

② 国家戦略としての海洋政策の実現に向け、総合海洋政策本部がその実務を担う総合海洋政策推進事務局と一体となって司令塔機能を果たすとともに、関係府省庁全体としての取組、関係者と連携した取組が重要であること

内閣総理大臣を本部長とし、全閣僚から構成される総合海洋政策本部が打ち立てる国家戦略としての海洋政策のあるべき姿を踏まえ、同本部がその実務を担う総合海洋政策推進事務局と一体となって、政府の司令塔としての機能を十分に果たし、その実現を推進していきけるよう積極的に取り組むべきである。

このため、総合海洋政策推進事務局は、各施策が総合的かつ計画的に推進されるよう、関係府省庁の協力を得つつ、その連携を強化する方策を講じるべきである。この場合において、そもそも、海洋に関する施策を進めるに当たっては、それぞれの施策につき、権限、ノウハウ・知見、経験等を有する多くの関係府省庁の責任ある取組が重要であるとともに、関係府省庁が密接に連携し、政府全体としてそれらの取組を効果的に組み合わせる等、総合的かつ総力を挙げた取組を進めることが求められることから、関係各府省庁はその点を十分認識する必要がある。このことは、例えば、水産資源の持続的利用、エネルギー・鉱物資源の開発、再生可能エネルギーの利用並びに海洋調査・観測及び海洋環境の保全等の各施策については、領海、排他的経済水域及び大陸棚の海域ごとの特性に応じて、適切に施策を講じていくものであり、その際には、政府内の関係部局が一体となり推進していくことが重要である点が事例として挙げられる。

また、海洋政策の推進に当たっては、政府機関のみならず、関係研究教育機関、民間事業者、公益団体等の様々な関係者の英知と総力を結集することも極めて重要であり、官民、産学官公の様々な連携を推進することも重要である。

③ 施策の着実な進展をもたらす手法の導入・強化による計画の実行推進体制の構築が重要であること

これまでの海洋政策の実現に向けた取組を総括する中で、今後の海洋政策の在り方として、施策の着実な進展をもたらす手法の導入・強化が必要である。

このため、次期計画には可能な限り数値を使って具体的な目標を定め、実現に向けた工程を明白にし、それに則って取り組み、実施の効果を評価し、それをもとに工程を手直ししながら進めていくといった手法を導入・強化し、海洋基本計画に定める事項の着実かつ効果的な推進体制を構築すべきである。

④ 海の重要性や海の恩恵を含め、国民の海に対する理解を深める一助となるよう、海洋基本計画は国民に分かりやすい記述とすることが重要であること

海洋政策の推進は、我が国の国益の確保、国民の生活の向上、我が国産業の発展と経済成長、国民の生活環境の維持向上や将来世代にとって引き継ぐべき貴重な自然環境・資源の継承等、様々な面で国民の関心事項となる。

そして、何よりも、海の重要性への認識、海の恩恵を如何に多く享受して我が国及びその経済や国民生活が成り立っているかに対する理解、さらには海洋の持つ潜在力や様々な可能性への認識等を、若い世代を含め国民全体において的確に得られるようにすべきである。

また、これらの点は、将来にわたる海洋人材の確保の観点からも重要である。

このため、次期計画の策定に当たっても、そのような意義が国民全体の理解につながるよう様々な取組を行うべきことに触れるとともに、計画の記述に関しても、出来る限り分かりやすい記述とすべきである。

〈4〉 次期海洋基本計画の策定に当たっては、上記〈1〉～〈3〉を十分考慮しつつ、下記1. 及び2. の基本的な考え方に沿って取りまとめるべきである。

なお、以下においては、参与会議等における議論を踏まえつつ、次のとおり整理し記述することとした。

a. まず、「1. 海洋に関する施策の基本方針に係る事項」において「主要テーマとして取り上げる事項」を掲げる。

この中で、最近の海洋を巡る情勢を踏まえ、本年4月の総合海洋政策本部会合で最重要課題とされた「海洋の安全保障」を(1)に記載する。次に、海洋基本法第一条の目的において触れられている、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の重要性に勘案し、「海洋の産業利用の促進」及び「海洋環境の維持・保全」を(2)及び(3)にそれぞれ記載する。また、海洋産業を支える基盤の1つとしての人材育成の重要性等に鑑み、「海洋人材の育成等」を(4)に掲げる。

b. 次に、海洋施策の推進に当たっての横断的・基礎的な事項として「施策の推進に当たっての横断的・基礎的な主要テーマとして取り上げる事項」を掲げる。

上記(4)の「海洋人材の育成等」は、海洋施策の推進に当たっての横断的・基礎的な事項としての性格も多分に有するものであり、また、これに加え、「科学的知見の充実」及び「国際連携・国際協力」についても、

諸施策の推進に当たっての横断的・基礎的な事項として取り上げるべき重要テーマであることから、これらを（５）及び（６）にそれぞれ記載する。

- c. そして、上記のほか、基本計画委員会で議論をしてきた事項の中から、「時宜を得た主要テーマ及び継続的に重要性を持つテーマとして取り上げる事項」を掲げる。

この中では、まず、北極海を巡る取組を、重点的に推進すべき課題として位置づけ、総合的かつ戦略的に取り組むために、次期海洋基本計画に取り上げるべきものとして「北極政策」を記載する。さらに、基本計画委員会で審議を深めた、「水産業」、「海上輸送」、「離島の振興」及び「排他的経済水域等の開発等」の順に掲げる。

- d. 最後に、「２．次期基本計画の策定に当たっての方針に関する事項」において、分かりやすい基本計画の構成と、各施策の実行を確実なものとするための観点を重視しつつ、次期基本計画の策定に当たっての方針を提言する。

1. 海洋に関する施策についての基本的方針に関する事項

《主要テーマとして取り上げる事項》

（１）海洋の安全保障

① 情勢認識等

- ・我が国周辺海域においては、排他的経済水域に対する度重なる弾道ミサイルの発射、中国公船等による尖閣諸島周辺への恒常的な領海侵入、中国軍艦の領海内の航行、我が国の同意を得ない排他的経済水域内の外国海洋調査船による活動、諸外国の漁船による我が国排他的経済水域内の違法な漁業、漁業資源の乱獲等、様々な課題が顕在化しており、対応が求められている。
- ・海洋に由来する自然災害の中でも、将来さらに甚大化が懸念される台風に伴う高潮、高波等による災害、また、南海トラフ地震等の広域な地震や津波による災害も海洋における大きなリスクであり、これらに対する備えも必要である。
- ・複雑かつ多様な海洋における諸問題に対して、我が国が平和と安全を確保していくためには、様々な分野にまたがる関係省庁の取組について、より一層、政府としての総合的・統一的な判断のもとに、一体となった横断的な取組が求められ、戦略的に海洋政策を推進する必要がある。
- ・海洋を巡る様々な情勢の変化や、国際社会の動向や、安全保障環境等を十分に考慮した計画を策定する必要がある。

② 「海洋の安全保障」の前提

- ・海洋に関する様々な施策は相互に密接に関連しており、各施策を所掌する関係省庁が横断的にまたがることから、政府としての総合的・統一的判断のもとに、一体となった横断的な取組の強化が必要である。
- ・海洋基本法の目的に沿って、我が国の海洋利用を発展させていくためには、国家安全保障戦略における様々な戦略的アプローチを踏まえて、海洋における安全保障環境の改善につながるような形で海洋政策を推進しつつ、これらの活動の推進や発展を図ることが重要である。
- ・安全保障環境が複雑化、多様化する中、我が国一国のみでは、安全保障を実現することは極めて困難である。したがって、同盟国をはじめ、友好国との連携・協力関係を構築していくことが極めて重要である。
- ・特に「法の支配」に基づく自由で開かれ安定した海洋を実現することは、我が国にとって望ましい安全保障環境を作り出す上で欠かせない取組である。この点で、政府によって進められている「自由で開かれたインド太平洋戦略」はその一環をなすものと考えられる。
- ・我が国は「法の支配」の重要性を国際的に訴えていくことが重要であるが、その際には、各国の法執行が国際法と整合的に運用されるよう求めていく必要がある。また、海賊等事案、密輸、密航、密漁、テロなどの国際犯罪を効果的に取り締まれるようにするため、我が国は各国の海上法執行機関との連携・協力を一層進めていくとともに、シーレーン沿岸国の海上法執行機関に対する能力構築支援を積極的に進めていくことが求められている。
- ・「持続可能な開発のための2030アジェンダ（SDGs）¹」における14番目の目標として、「持続可能な開発のために海洋・海洋資源を保全し、持続可能な形で利用する」とされたことを踏まえた対応が必要となる。
- ・従来のセーフティー、セキュリティの概念にとらわれず、平素から関係省庁間による適切な連携体制を構築し、海洋の安全保障を総合的に捉え、防衛・外交のみならず、法執行、海上交通、経済、資源開発や科学技術、人材育成、国境離島の保全・管理、環境保護等、様々な分野の総合的な観点から、それぞれの分野における計画に基づき、海洋における様々な課題に対して着実に取り組み、事態の未然防止やエスカレーション防止の観点からも、諸外国との連携・協力を含めた安全保障環境の維持・改善に取り組む必要がある。
- ・施策の推進に当たっては、不断の見直しを行っているが、各施策を確実に実施するとともに、今後の海洋基本

¹ Sustainable Development Goals（持続可能な開発目標）の略。

平成27年9月の国連サミットで採択された「持続可能な開発のための2030アジェンダ」にて記載された2016年から2030年までの国際目標。先進国を含む国際社会全体の開発目標として、2030年を期限とする包括的な17の目標を設定。

計画の観点からは、海洋政策における安全保障のアプローチとして、以下のように海洋に関する施策を捉え、海洋の安全保障環境を維持・改善していく必要がある。

③ 「海洋の安全保障」として捉えられる施策

「海洋の安全保障」の対象は、「国家安全保障戦略（Ⅳ 1（4）」（平成25年12月17日、国家安全保障会議決定・閣議決定）における「海洋安全保障」を含む広い範囲において安全保障に関連する施策を整理するとともに、同戦略及び第1期・第2期海洋基本計画を踏まえたものとする。なお、海洋基本計画における「海洋の安全保障」の中核の防衛については、国家安全保障戦略に基づき、政府においてしかるべき対応がなされるべきと考えられる。

ア. 海洋の安全保障の施策（海洋の安全の確保）

- ・法執行による治安の確保、海上交通における安全対策、海上由来の自然災害への対応のいずれについても、海上保安体制の強化が急務である。慎重を要するが、円滑な法執行のための法整備も含めた制度整備をさらに考えることもあり得る。
- ・関係省庁間における情報共有、現場での警戒監視活動及び事態対処等、様々な観点からの連携が重要である。特に、現場で法執行活動を行う海上保安庁及び水産庁並びに平素からの警戒監視活動を行う防衛省・自衛隊によるそれぞれの業務及び任務の確実な実施を確保するとともに、関係省庁間の連携強化や海上において活動する政府関係機関や民間からの情報提供を含めた連携体制の構築が必要である。このような組織間における連携のみならず、宇宙政策を遂行する組織との連携、諸外国の法執行機関等を含めた連携体制を確保していく必要がある。
- ・大規模な自然災害等が発生した場合の対応や、海上におけるテロや犯罪行為の未然防止対策についても十分な備えが必要であり、これらは、焦眉の急である。

【法執行による治安の確保】

- ・我が国の同意を得ない海洋調査の活発化や、近接諸国が関与する違法漁業等に照らせば、実効的な法執行は、引き続き、我が国の海洋政策における喫緊の課題である。法を守らない近隣諸国に対してこれらを遵守するよう求めることは当然であるが、我が国としても、管轄海域において法執行が適切に行われているか、常時チェックし、必要に応じ措置を講ずる必要がある。
- ・海洋の現場において、国際法及び国内法に則り、冷静かつ確に事態に対応し、事態のエスカレーションを防止するような法執行が求められる。また、不測の事態にシームレスに対応するための体制の構築や、省庁間の意見交換、情報共有、訓練の実施などを通じて連携を深めていくとともに、人材育成・確保等の施策を進めていくことが重要である。
- ・近隣諸国との摩擦の根本的な原因となっている境界画定交渉を着実に進めていくことも必要である。
- ・効果的な海賊事案等への対策は、我が国の海上輸送の観点から、極めて重要である。海賊対処法の適切な執行を実効的に行うとともに、諸外国の海上法執行機関等との連携・協力の強化やシーレーン沿岸国の海上法執行機関に対する能力構築支援に取り組む必要がある。

【海上交通における安全対策】

- ・船舶安全性の向上、航行安全確保、海難等の未然防止のための適切な体制・制度や、事故や災害の発生した際の救助等、さらには、航行に関する安全情報等の周知や航路標識の管理・運用といった、航行の安全を確保するための施策や、事故や災害等が発生した際の対応のための施策も重要である。
- ・我が国にとって重要なシーレーンについても、国際社会や沿岸国と連携し、航行安全の確保を図ることが重要である。
- ・船舶事故等による搜索救助や、地震・津波等による自然災害への対応の体制については、小型の船舶の位置情報が必ずしも正確に把握されておらず、船舶事故や自然災害により救難の必要が生じた際に、遭難者の位置特定に多くの時間を要するという現状に鑑み、船舶等の位置を把握できる体制を構築する必要がある。
- ・こういった事案に適切に対応するための、関係省庁間の情報共有体制を確立することも必要である。

【海洋由来の自然災害への対応】

- ・災害の未然防止、災害発生時における被害の拡大防止及び災害の復旧等の観点から、必要な対策・措置に取り組む必要がある。
- ・自然災害については、未然にこれをすべて防ぐことは難しいため、平素から被害軽減のための観測・調査を継続するとともに、如何に被害を軽減させるかが重要である。
- ・減災のために取り組むべき施策と、災害の未然防止、被害拡大防止、災害復旧というフェーズに応じた施策を行うとともに、大規模な災害発生時などの非常事態等における過去の教訓に基づき司令塔のあり方について、検討しておく必要がある。

イ. 海洋の安全保障の実現のための基盤となる施策

(i) 海洋の安全保障の実現の基盤となる施策

【海洋状況把握（MDA）体制の確立】

MDAは、安全保障のみならず、海上安全確保や、海難救助・災害対処などへの活用も想定されており、海洋に関する施策の多くの面で、複合的な効果を発揮させるべきものであるが、その中でも、「海洋の安全保障」実現になくてはならない重要な取組であり、速やかな体制確立が必要である。特に、動的でリアルタイム性の

高い海洋情報を収集し、これらのグローバルな情報を海洋監視へ活用する上で、宇宙との連携は欠かせないものであり、これを十分に踏まえて、MDAの体制確立を進める必要がある。

【国境離島の保全・管理】

領海及び排他的経済水域等の外縁を根拠付ける国境離島については、低潮線を含めその保全・管理を行うことが、我が国の広大な排他的経済水域等における、海洋資源の開発と利用等の利益をもたらすための施策になる。同時にそれは、我が国の領域保全の観点からも重要な施策であり、国家安全保障戦略上も領域保全に関する取組の強化に関する施策として取り上げられている。このため、沖ノ鳥島の保全・管理や、有人国境離島地域の保全及び地域社会維持の施策、特定離島（南鳥島及び沖ノ鳥島）における港湾施設の整備・管理などに取り組むことが必要である。

【海洋調査、海洋観測】

海洋調査及び海洋観測には、多様な目的及び効果があり、我が国の安全保障を維持する上で基盤となる情報の収集のみならず、航海安全、海洋権益確保、防災、海洋環境の保全・保護、海洋資源の開発といった多様な目的での活用が可能である。ゆえに、海洋調査、海洋観測の能力向上を不断に図り、それらを計画的に実施していく必要がある。

【科学技術・研究開発】

わが国の技術力は、経済力や防衛力の基盤であり、科学技術の促進を図ることは、海洋の産業振興に直結するだけでなく、海洋の安全保障に関連する様々な分野における基盤としての意義がある。安全保障分野及び民生分野の両方で活用可能なデュアルユースを意識した海洋に関連する研究開発、技術力の向上を図ることは、長期的な観点からも重要である。

このため、第5期科学技術基本計画（平成28年1月22日、閣議決定）における「Society5.0²」の概念を海洋分野でも適応すべく、ROV³やドローンを含む無人機（UUV、USV、UAV⁴）のハード面での技術開発及びそれらのネットワーク化を今後一層推進していくとともに、これらの技術に加え、衛星関連・海洋監視技術、データ・情報の取得・解析技術等について、安全保障に直結する重要な技術として発展させ、統合的な理解と活用を図るべきである。

【人材育成、理解増進】

海洋に関する様々な活動が、海洋における安全が確保された上に成り立つという認識を広く国民に周知するとともに、海洋の安全保障に関する知見を持つ人材を育成していくことは、海洋人材を広く育成していくことの一環としても重要である。国家安全保障戦略に記載されている社会基盤の強化や知的基盤の強化という観点から、海洋に関する人材育成、理解増進に努める必要がある。また、こういった人材育成、理解増進は、海洋に関する様々な情報を国内外へ向けて発信するために、様々な国際会議、国際機関等に人材を送ることもつながるという重要性をもつ。

(ii) 海洋の安全保障の補強となる施策

【経済安全保障】

- ・我が国管轄海域において適切に調査活動や漁業活動が行われることも必要である。
- ・排他的経済水域等の開発の推進のために、大陸棚の延長に関する施策を継続し、我が国の管轄する排他的経済水域等を国内外に明示していくことも海洋権益確保の観点から重要である。
- ・資源安定供給のために供給源を多角化するという観点から「エネルギー安全保障」の視点が必要であり、我が国として海洋エネルギー・鉱物資源開発の産業化に取り組むことは経済安全保障の面からも意義がある。
- ・水産資源を管理・維持するための取組として、漁協や漁業者を中心とした国境警備機能を支援する側面や、管轄海域の積極的な利用による海洋権益の確保、海難発生時の漁業者を中心としたボランティア組織等による支援体制、または、水産資源自体が持つ食料安全保障上の意義等、多面的な性質を持っており、漁業者の持つネットワークを活用することは海洋の安全保障において重要である。
- ・海洋国家である我が国において、経済活動・国民を支える重要な物流基盤である海運の安定的な海上輸送の確保は不可欠である。特に日本籍船・日本人船員を中核とした安定的な海上輸送体制を確保するとともに、日本の海運会社が運航する船隊が国際競争力を維持・強化することが経済安全保障の観点から重要である。また、非常時の海上輸送網の維持のための多様な航路を確保することも重要である。
- ・我が国の国際物流のほとんどを支える、シーレーンの安全確保の観点から、シーレーン沿岸国の港湾等のインフラは非常に重要な意味を持つ。特に主要な港湾等における運営に我が国が関与していくことや、我が国の企業や国民によるグローバルな展開をささえる物流ネットワークの国際競争力を強化するため、国際コンテナ戦略港湾、国際バルク戦略港湾やLNGバンカリング拠点などの海上輸送拠点を整備することは、海洋における

² 「第5期科学技術基本計画」（平成28年1月22日閣議決定）において、狩猟社会、農耕社会、工業社会、情報社会に続くものとして掲げられた5番目の社会の姿。超スマート社会。

³ Remotely Operated Vehicle の略：無人潜水機

⁴ Unmanned Underwater Vehicle（UUV：無人水中航走体）、Unmanned Surface Vehicle（USV：無人水上艇）、Unmanned Air Vehicle（UAV：無人航空機）の略。

安全保障環境を戦略的に維持・改善する上からも重要である。

【海洋環境の保全・保護】

- ・我が国の管轄海域について海洋環境の保全・保護に関する取組を確実に実施することは、我が国の管轄権の管理能力を国内外に示すことにつながる。
- ・気候変動等に起因する海洋由来の自然災害等に関連し、我が国が収集したデータなどを共有することで、他国の自然災害等の影響を削減することは、我が国にとって望ましい安全保障環境を作り出すことになる。
- ・現在、国家管轄権外区域の海洋生物多様性（BBNJ）の議論が進んでいるが、国際公共財の利用及び保全についてのルールを守ることを求めていくことは、「法の支配」の享受の観点から、我が国にとって、望ましい安全保障環境を作り出すことにつながる。

④ 特に重点的に推進すべき施策

本年4月に行われた総合海洋政策本部会合において、本部長である安倍内閣総理大臣からは、「我が国が海洋国家として、平和と安全、海洋権益を守り、『開かれ安定した海洋』を維持発展させていくためには、時代や環境の変化に目を凝らしながら、固い決意をもって、長期的、体系的な対策を講じていかなければならず、次期海洋基本計画では、『海洋の安全保障』を幅広く捉えて取り上げ、領海警備、治安の確保、災害対策等の課題への取組を強化し、海上保安体制の強化はもとより、様々な脅威・リスクの早期察知に資するMDAの体制確立や国境離島の保全・管理に万全を期す」との指示が出されている。

我が国周辺地域において海上保安庁が直面する多岐にわたる課題に適切に対応するためには、平成28年12月の関係閣僚会議において決定された「海上保安体制強化に関する方針」に基づき海上保安体制を着実に強化することが極めて重要である。

またMDAは、安全保障のみならず、海上安全確保や、海難救助・災害対処などへの活用を想定されており、海洋に関する施策の多くの面で、複合的な効果を発揮させるべきものであるが、その中でも、「海洋の安全保障」実現になくてはならない重要な取組であり、速やかな体制確立が必要である。

領海及び排他的経済水域等の外縁を根拠付ける国境離島については、低潮線を含めその保全・管理を行うことが、我が国の広大な排他的経済水域等における、海洋資源の開発と利用等の利益をもたらすための施策になる。同時にそれは、我が国の領域保全の観点からも重要な施策であり、国家安全保障戦略上も領域保全に関する取組の強化に関する施策として取り上げられており、沖ノ鳥島の保全・管理や、有人国境離島地域の保全及び地域社会維持の施策、特定離島（南鳥島及び沖ノ鳥島）における港湾施設の整備・管理などに取り組むことが必要である。

以上のことから、海上保安体制の強化、MDA体制の確立及び国境離島の保全・管理については、海洋の安全保障の観点から、次期海洋基本計画において、重点的に進めていくべき施策とすることを提言する。

以上については、詳しくは別添1の「海洋の安全保障小委員会報告書」に取りまとめられている。

（2）海洋の産業利用の促進

① 海洋の産業利用の促進に関する基本方針

「海洋の産業利用の促進」とは、海域において行われる海運、水産、資源開発、エネルギー開発等の様々な経済活動、及びそこに製品・サービスを提供する産業の活動を拡大することで、我が国における「海の経済圏」の拡大を目指すものである。現行の海洋基本計画においては、海洋立国日本の目指すべき姿の一つとして「海洋の開発・利用による富と繁栄」が示されているが、正にこれを実現する重要施策である。

「海洋の産業利用の促進」には以下の3つの重要な政策的な意義がある。

ア. 我が国が権益を有する海域に賦存するエネルギー・鉱物資源を開発することは、資源・エネルギーの安定供給を強化し、経済面での安全保障の確保に貢献する。

イ. 海域でのビジネスが拡大することにより、そこに製品・サービスを提供する造船、船用工業、海運、エンジニアリング、情報通信等、海洋開発を支える多様な産業が活性化されることが期待でき、経済成長の実現に貢献する。

ウ. 我が国の海域における経済活動が拡大し、また競争力ある海洋産業が存在することは、大陸棚の延長などの国際交渉の場等において我が国の交渉力を向上させ、海洋権益の確保に貢献する。

この3つの意義はそれぞれ独立した政策領域において発現するものであるが、相互に関連し依存しあうことで、一層の効果を発揮するものである。そこで、この3つの政策領域における取組の連携を強化し、一体的に推進することで「海洋の開発・利用による富と繁栄」の実現を一層確かなものにしていくことが重要であり、これを「海洋の産業利用の促進」政策の基本方針とする。今後は、各施策の推進に際しては、関係府省庁はこの点を考慮し、進捗状況を共有しつつ連携して施策の推進に取り組むことが重要である。

② 海洋エネルギー・資源の開発における政府の役割

海洋由来のエネルギー・資源の開発に当たっては、将来的には民間企業が営利事業として投資判断を行い参入する、いわゆる「商業化」の実現を目指す。エネルギー・資源の開発は、民間において商業化されて初めて供給

力となり得るものであり、政策的意義を実現するものである。そのための政府の第一義的な役割としては、商業化のために必要な基盤の整備を行うことであり、すなわち「産業化」にある。ここでは産業化を「民間企業が事業参入を判断する際に必要となる技術、知見、制度等を利用可能にすること」と定義する。また、商業化の段階にあつては、適切な官民役割分担のもと、主体となる民間企業が政策金融機関等の融資・出資等の制度を活用してリスク軽減を図っていくことが重要であり、政府の役割としては、事業の進展に応じた必要な支援が行えるよう、制度の充実を図ることも含めて検討が必要となる。

メタンハイドレートや海底熱水鉱床などの海洋資源は、エネルギー・鉱物資源のほとんどを海外に依存する我が国にとって貴重な国産資源であり、商業化がなされれば我が国の自給率の向上に資する重要なエネルギー・鉱物資源である。メタンハイドレートや海底熱水鉱床の開発は、世界的に見ても例が少ない、日本が世界に誇るべき先端かつ基礎的な技術開発である。同時に、不確実性の高い技術開発を適切に管理しつつ、商業化に向けた制度整備や民間における事業の担い手の確保等を並行的に行っていかなければならない極めて難度の高いプロジェクトである。従って、国際市況や需給の状況、経済社会情勢等の外部環境の動向を注視しながら、プロジェクトをステップ毎に管理し、適切なタイミングでPDCAサイクル⁵を回していくことにより、効率的・効果的に実施していくことが商業化にとって不可欠となる。そのような認識に立ち、将来の商業化への移行が可能となるよう、産業化のための技術開発を着実に進めていくことが極めて重要である。

国産のエネルギー・資源の開発には、供給力の確保としての意義の他に、海外からのエネルギー・資源調達の際のバーゲニングパワーとなるなど交渉力としての意義もある。新技術や非在来型資源の将来価値を評価するに際しては、大きな不確実性が伴うものであり、また、エネルギー・資源に関する市況や需給動向により商業化の見通しについても不透明な状況にあるが、このような意義の重要性に鑑みて、技術の確立や資源量の把握などの産業化の取組を確実に進めていくことにより、経済の安全保障に貢献していくことが重要である。

再生可能エネルギーについては、特に洋上風力発電について、第2期海洋基本計画に基づいて行われた技術実証や改正港湾法に基づく占用公募制度の導入等の成果により、国の研究開発により技術面での実用性を実証するフェーズが終わり、民間企業による洋上風力発電事業への参入を促進するフェーズに入ってきている。特に、着床式の洋上風力発電については、複数の民間主体の発電事業計画が動き出しており、一層の低コスト化を図ることで事業採算性の向上や固定価格買取制度下における国民負担を抑制させるとともに、海域利用ルール等の制度整備を加速し、民間企業による事業投資を円滑化していく必要がある。

③ 海洋産業の国際競争力の強化

造船や船用工業、海運、インフラといった、いわゆる海洋産業は、海洋の産業利用を促進するために不可欠な基盤的な産業であり、地場の産業から海外市場まで幅広いレベルで経済成長への貢献が期待されている産業である。この分野では、情報通信技術を使った生産性の向上や環境・IoT⁶等の先端技術を活用した製品の高付加価値化を強力に進め、国際競争力の一層の強化に取り組む必要がある。また、第2期海洋基本計画以降、海洋産業の新規開拓市場として取り組んできた海洋資源開発分野への参入については、SIP「次世代海洋資源調査技術」等の従来からの取組の成果を活用するとともに、公的な支援制度を最大限に活用し、将来見込まれる石油・ガス開発市場の拡大に向けて企業が技術力を高めることができるよう支援を続けていく必要がある。

このように、海洋産業を巡る様々な課題を解決していくためには、造船・海運といった伝統的な海洋産業と、エネルギー・資源・水産・情報通信等、多様な異業種との間での連携が鍵となる。海洋分野の産業競争力の強化に向けた異業種連携を促進するため、先般、総合海洋政策本部参与会議参入の主宰において創設された「海洋資源開発技術プラットフォーム」における企業間交流の活動を支援していく。その際には、官民を挙げた戦略的な取組を促進するため、国立研究開発法人等の知見を活用して、同プラットフォームにおけるシンクタンク機能を強化する。

④ 海洋における産業利用の拡大

海域における経済活動を拡大していくためには、海洋を使う新たな産業分野を開拓していく必要がある。折しも、近年の訪日観光客の増大で、クルーズ船の寄港拡大など海洋分野においても大きなビジネス・チャンスが現れている。また、大学発ベンチャー企業が異業種との連携で低コストな水中を探索するロボットを開発し、海外市場に打って出るという事例も出てきている。このような新しい活力を海洋産業に取り込んでいくことにより新たな産業分野を開拓し、海洋産業の市場規模の拡大を図るとともに、海域におけるビジネス活動を拡大していく必要がある。さらには、我が国の国境線を形成する離島における経済振興も、海洋産業にとっては重要な機会であり、また海洋エネルギー等を活用した新たな経済振興策の実現なども期待される。

海洋の産業利用の拡大は、海洋から得られる経済的・社会的な便益を拡大させることにより、広く国民が海洋の重要性を改めて実感する機会を増やすことにつながり、冒頭に述べた3つの政策的意義に加え、「海洋国家としての日本」の再認識という点で、重要な意義をもたらすものである。

以上については、詳しくは別添2の「海洋の産業利用の促進 PT 報告書」に取りまとめられている。(なお、上記の基本的考え方に基づき、政府が講ずべき今後5年間の取組の具体的な在り方についても、別添2に併せて

⁵ 計画〔Plan〕・実行〔Do〕・評価〔Check〕・改善〔Act〕

⁶ Internet of Things あらゆるヒト・モノ・コトが広範にインターネットでつながることを指す概念。

記載している。)

(3) 海洋環境の維持・保全

① 海洋の特性を踏まえた海洋環境保全の重要性等

海洋は、地球上の多様な生物の生息や我々の豊かで潤いのある生活を支えるかけがえのないものである。このような恩恵は、複雑かつ多様で、常に変動する海洋環境に支えられている。また、海洋は、気候変動を緩和するという機能がある一方で、気候変動に伴う海水温上昇や海洋酸性化などの影響を受けている。海洋環境は、海洋のみならず陸域における社会経済活動の拡大による影響を受け、沿岸域のみならず日本周辺海域、更には海洋全体にまで様々な影響が及ぶ状況となっている。

現行の海洋基本計画の下では、海洋環境の保全等に関して、生物多様性の確保（戦略的取組、海洋保護区の設定・管理等）、沿岸域の総合的管理（防護・環境・利用の調和のとれた総合的な海岸空間の保全、総合的な土砂管理、海洋ごみ対策、閉鎖性海域の管理等）などについて、国内対策のみならず、諸外国とも連携・協力しながら諸課題の解決に取り組んできた。しかしながら、この間も、気候変動に伴う海水温上昇や海洋酸性化、生物の生息に重要な役割を果たしている藻場、アマモ場、干潟、砂浜・砂州・砂堆、サンゴ礁、マングローブなどの喪失、海洋中に漂着・漂流・堆積する海洋ごみなど様々な課題の顕在化を受け、海洋環境への関心が国内外で高まっている。

また、海域は一旦海洋汚染が生じると、汚染範囲の特定や汚染の拡大防止・回復措置を講じることが非常に困難であるという特性を有している。将来世代にわたって海洋からの恩恵を持続的に享受していくためには、我が国はかつて経済発展の過程で海洋汚染を引き起こし、それを乗り越えるための努力を重ねてきた経験を教訓に、海洋汚染の特性等を踏まえ、海洋環境を適切に保全していくことが重要である。

② 海洋環境を巡る情勢の変化等

現行計画策定後、国際的には海洋環境の諸課題解決に重要な役割を果たすことが期待される大きな動きが見られた。平成27年9月の国連サミットでは、2030年を期限とする国際社会全体の開発目標として「持続可能な開発のための2030アジェンダ（SDGs）」が採択され、その中で「海洋・海洋資源の保全及び持続可能な利用」に焦点を当てた目標（SDG14）が設定された。そして、SDG14の実施促進に向け平成29年6月に開催された持続可能な開発目標14の実施のためのハイレベル会合（SDG14実施支援国連会議）では、SDG14の実施促進に向け、全ての利害関係者が取り組む具体的な行動を列挙した成果文書が採択されるとともに、各国等による自主的取組が本会議ウェブサイトに登録された旨が発表された。

気候変動については、平成27年12月、国連気候変動枠組条約第21回締約国会議（COP21）において、2020年以降の温暖化対策の国際的な枠組みである「パリ協定」が採択された。また、生物多様性については、平成22年10月の生物多様性条約第10回締約国会議（COP10）で採択された愛知目標の一部の目標がSDG14に盛り込まれた。更に、平成27年以降のG7サミット首脳宣言等において、マイクロプラスチックを含む海洋ごみ対策の重要性が盛り込まれたほか、海洋酸性化などの海洋環境の急速な変化を把握するための海洋観測の強化に言及している。

こうした国際動向に対し、国内においても様々な対応がなされてきた。生物多様性については、平成24年9月に閣議決定された「生物多様性国家戦略2012-2020」に基づく生物多様性に支えられる自然共生社会の実現に向けた取組が展開されている。気候変動については、「気候変動の影響への適応計画（平成27年11月）」及び「地球温暖化対策計画（平成28年5月）」が閣議決定されるとともに、平成28年6月に地球温暖化対策推進法が改正され、気候変動の緩和と気候変動の影響への適応に関する様々な取組が進められている。また、沿岸域の保全に関しては、平成26年6月の海岸法改正で創設された海岸協力団体制度の下で、民間を含めた関係者の理解と協働によって、海岸清掃や海浜における動植物の保護などの環境保全活動の推進を図るという新たな動きも出てきている。

一方で、その分布等の実態把握が十分でなく、生態系への影響が懸念される海洋中のマイクロプラスチック、大規模な白化現象により著しく劣化しているサンゴ礁生態系、北太平洋海域におけるIUU⁷（違法・無報告・無規制）漁業の拡大といった新たな課題も生じている。

③ 海洋環境の保全に関する基本的な考え方

ア. SDGs等国際的枠組みを活かした海洋環境の保全

上記のような国内外における諸情勢の変化を踏まえ、人類共通の財産である海洋に関する様々な国際的な枠組みを活かし、諸外国とも連携、協力しながら、海洋環境保全に積極的に取り組んでいくことが重要である。特に、SDG14では、持続可能な開発のために海洋・海洋資源を保全し、持続可能な形で利用するため、幅広い課題について実現年限を含む具体的な目標を掲げている。その主な内容は、海洋ごみや富栄養化を含め特に陸上活動による汚染などあらゆる種類の海洋汚染の防止、海洋及び沿岸の生態系の回復、地球温暖化とともに大気中の二酸化炭素の増加により引き起こされる海洋酸性化の影響の最小限化、沿岸域及び海域の保全などである。その目標達成に向けて各国とも連携して適切に対処していく。

また、我が国は、その高い科学調査技術等を活かして、海洋調査・観測を継続的かつ的確に実施し、国際的な

⁷ Illegal, Unreported and Unregulated の略称。

枠組みの下での観測データ等の共有や人材育成に活かしていくとともに、国際的な議論に積極的に関与しながら海洋調査技術・機器の標準化や環境影響評価手法の基準づくりを進めていく。

さらに、海洋環境の保全及び持続可能な利用に資する BBNJ などに関する新たな国際的な枠組みづくりや、既存の枠組みにおける取組の推進に当たって、予防的アプローチの考え方も取り入れつつ、科学的な知見に基づく海洋の持続的な開発・利用と保全を基本とする我が国の考え方が適切に反映されるよう取り組む。

イ. 海洋環境の保全を前提とした海の恵みの持続的な享受

我が国は海洋との共生を原点とする海洋国家として、海洋環境の保全を前提とした持続的な海洋資源の開発及び利用を推進し、海洋の豊かなめぐみを持続的に享受し、豊かで潤いのある生活を実現していくことが重要である。我が国では、古くから沿岸域において、自然生態系と調和しつつ人手を加えることにより、高い生産性と生物多様性が持続的に維持される海域を形成してきており、こうした海域は「里海」と呼ばれている。沿岸域の海洋環境の保全・再生、自然災害への対策、地域住民の利便性向上等を図る観点から、「里海」など貴重な経験も活かして、関係者の理解と協働の下で陸域と海域を一体的かつ総合的に管理する取組を展開する。また、閉鎖性海域においては、水質等の保全のみならず、水産資源の持続的な利用等も考慮した豊かな海づくりを推進する。しかしながら、海洋の状態が常に変動し、学術的にも未解明な点が多いということを踏まえ、継続的かつ的確に海洋状況を把握し、その結果を取組の検証やその後の対策の選択や改善に活かすなど、PDCA サイクルを活用した順応的管理を推進する。

ウ. 海洋関連施策の有機的な連携

既に「(1) 海洋の安全保障」において述べたとおり、次期海洋基本計画の重要課題の一つとして「海洋の安全保障」を掲げることとしたが、海洋環境の保全のための国際的な連携や協力の推進、自然災害等にも対応した沿岸域の総合的管理、生物多様性の保全と持続可能な利用のための海域の適切な管理、MDA の海洋環境分野での積極的な活用など、海洋環境に関する施策は、広い意味で海洋の安全保障に資するものでもある。また、新たな海洋産業の中でも洋上風力発電の推進や二酸化炭素回収貯留 (CCS) の実現などは、気候変動の緩和策として環境保全にも資するものである。こうした各方面の議論と接続して、海藻類、海草類、マングローブなどの光合成により取り込まれ固定された二酸化炭素、即ちブルーカーボンに係る取組は、気候変動の緩和策として将来的な発展が期待される場所である。

さらに、海洋事業関係者のみならず国民一人一人が海洋環境を守ることの大切さや自らの生活や行動の在り方が海洋環境とも密接に関係していることへの認識を深めるための海洋教育が重要であることについて確認された。このように海洋環境に関する施策は、様々な分野とも密接に関連していることに留意し、海洋関連施策を有機的に連携して展開していくことが求められる。

以上については、詳しくは別添 3 の「海洋環境の維持・保全 PT 報告書」に取りまとめられている。

(4) 海洋人材の育成等

① 海洋人材の育成等に関する基本的認識

海洋人材の育成等については、我が国海洋産業の特徴や、我が国海洋産業が置かれている状況、IT 化の進展と世界的な社会経済の状況変化等を踏まえ、我が国海洋産業が発展し、世界において主導的な役割を果たすため、次のア. ～オ. に掲げる要請に応える必要がある。

ア. 分野横断的で高度な技術力を発揮できる人材確保の必要性

海洋産業は、地球物理・生物などの理学及び IT リテラシー・造船・資源・航空宇宙・資源・電気電子などの工学を含めた広範な総合的研究開発型産業である。そのため、海洋資源の開発などにみるように、多分野横断的で多品種かつごく少量生産であり、事業的にも長期間の多額投資、回収にも時間を要する産業であり、他分野の産業と比して、産業化・商業化及び人材育成が極めて難しい産業である。この際、研究開発マインドや高度なスキルを有する人材が求められることから、大学院博士課程での研究開発を伴う教育や、知識・技術力の維持向上のためのリカレント教育も重要であるため、大学による人材育成のほか、研究施設を保有する国立研究開発法人等の強化や一般財団法人等との連携を図りながら教育を行い、我が国の総合的な技術力を強化する必要がある。また、人材育成に当たっては、研究者・技術者が果たすべき社会的責任にも留意する必要がある。

イ. 文系的素養を含め幅広い能力を有する人材について、国家戦略的な取組として確保する必要性

海洋人材の育成に当たっては、インターネットを媒介して様々な情報が「もの」とつながる IoT の飛躍的な広がりなど海洋産業を取り巻く国際情勢を踏まえ、産業的にも、また国家安全保障的にも危機感をもった国家戦略的な取組が重要である。このため、海洋産業を牽引する人材として、我が国と外国の大学・企業との連携強化により、産業政策の企画立案・執行に係る能力、国際政治・国際経済に係る知識、国際法を踏まえた契約や交渉等に係る専門的知識、産業投資マインドなどを有する文系的素養を有する人材の育成も図る必要がある。この際、大企業依存型の産業構造（大企業による雇用）にとらわれず、ICT 関連企業やベンチャー等の異業種の参入を図るほか、すべての人材を自前で育成するのではなく、必要に応じて、外部技術・人材の活用も検討する必要がある。

ウ. 産業高度化による海洋産業の魅力の向上を図る必要性

厳しい国際競争にさらされ、国内の産業構造が転換する中で、産業自体の高度化を目指すことで、海洋産業を

志す若者に対する魅力につながる。たとえば、造船業については、新しい船舶システム、環境やリスクに関する規制に関する研究などを進め、AI、IoTなどのICTを多用した先進の高付加価値型産業への転換を図ることや、水産業については、人工衛星から得られたデータの活用など、ICT技術の利用を押し進めることが必要となる。

エ. 海洋産業におけるIT人材確保の必要性

我が国は世界に先駆けて本格的な人口減少時代に突入する中、持続的な経済成長を実現していくためには、海洋産業においても、人口減少に伴う供給制約や人手不足を克服する「生産性革命」を強力に推進していく必要がある。「未来投資戦略2017」等において、中長期的な成長を実現していくために、近年急激に起きているIoT・ビッグデータ・人工知能（AI）等の第四次産業革命の技術革新を、あらゆる産業や社会生活に取り入れることにより、様々な社会課題を解決するSociety5.0を世界に先駆けて実現するとされており、官民一体となった取組が強力に進められている。

このような状況を踏まえ、国土交通省において、船舶の設計・建造から運航に至るすべてのフェーズにICTを取り入れ、造船・海運の競争力向上を図る「i-Shipping」が進められているほか、民間企業においても、海事分野のビッグデータを利用したビジネスやICTを活用した水産業が実際に展開されつつある。また、宇宙・海洋連携を含め、MDAに関する研究開発等の重要性が高まっている。一方で、ビッグデータを取扱う適切なスキルを有するIT人材の確保が喫緊の課題として指摘されており、こうした人材の海洋産業への参入・育成のための方策を検討する必要がある。また、ビッグデータの普及に伴うサイバーセキュリティの問題についても、十分留意する必要がある。

オ. 海洋に対する関心の醸成とキャリアパスの明確化の必要性

海洋人材の育成は、幼少期から小学校・中学校・高等学校の初等中等教育段階における国土や産業の理解、気候に関する科学的理解、我が国の歴史と海との関わりについての理解など海洋に関する教育や海を場とした体験活動等を通じて、海に親しみをもってもらおう中で、海に関わる産業の存在や、その重要性を認識することなどにより関心をもつところから始まる。このため、幼少期からの海洋に関する教育を通じて、海への親しみを醸成することが必要である。

そして、海洋産業に関心をもった若者が、海洋や水産に関する専門教育を行う高等学校、高等専門学校（以下、「高専」という。）、大学等で海洋に関する基礎的・専門的教育を受けることによって、海洋産業に従事することを選択するとともに、海洋産業への就職後に、民間事業者における海洋産業に関する専門的な研修を受けることにより、海洋人材として、その役割を担うこととなる。

多くの若者が高等学校、高専、大学等の進路選択をする際に重視するのは、卒業後のキャリアパスである。海洋に関連する高等学校、高専、大学等に進学することで、魅力ある就職先が明確にされることが、優秀な人材を確保する上で不可欠である。また、女性の活躍を見据えた意識改革及び施設・設備の整備を進め、海洋産業を志す若者が働きやすい労働環境を実現することが、持続可能な産業として発展させる鍵となる。

② 海洋人材の育成等に関する施策の方向性

①に掲げる基本的認識を踏まえ、今後の海洋人材の育成等に関する施策については、具体的な施策の立案と効果的な実施を考慮し、「ア. 海洋立国を支える専門人材の育成と確保」、「イ. 子どもや若者に対する海洋に関する教育の推進」、「ウ. 海洋に関する国民の理解の増進」に大別した上で、以下の方向性に沿って施策を講じることが必要である。

ア. 海洋立国を支える専門人材の育成と確保

海洋産業は世界に拡がっており、世界中の技術・人材を活用して進めていく必要があることから、世界のネットワーク上での技術・ビジネス情報の集積を図りながら、研究開発・教育・人材育成を同時に進める必要がある。このため、海洋人材の育成は、中長期的な視点と、受け皿である海洋産業の振興と併せて取組を進めることが必要である。特に、海洋資源開発関連産業においては、世界各地のグローバルな環境で業務が行われることに留意して、国際的に通用する技術者等の人材の育成が急務である。また、海洋産業が総合的研究開発型産業であることから、高度な研究開発のできる人材が必要であり、このため、博士課程程度の学術的素養を有する人材に対する、産学官かつ国際連携での育成が重要である。

この方策として、海洋産業を牽引する戦略的な人材の育成に向けて、「日本財団オーシャンイノベーションコンソーシアム」（以下、「コンソーシアム」という。）への関係者の参加促進及び取組強化を行うとともに、実践現場を有する海外の大学・企業や国際機関等との連携強化、産学官が連携した国際的なネットワークの構築を推進する。この際、「海洋資源開発技術プラットフォーム」の枠組みの活用を検討するとともに、ICTやベンチャー等、異業種の参入や産業界における人材の流動化等を図る。

さらに、海洋開発の総合的な技術力の向上のためには、人材育成と技術イノベーションの連携が必要であることを踏まえ、上述のコンソーシアムの取組に加え、日本が将来において技術イニシアティブをとれるような技術開発を促進する。具体的には、海洋石油ガス分野においては、日本の技術と世界の海洋石油・ガス産業をつなぐ仕組みの整備、研究開発に必要な資金支援と実証の場の確保、標準化・ルール作りにおける支援、ベンチャーや異分野の参入促進などを行う。

また、インターネットを媒介して様々な情報が「もの」とつながるIoTの飛躍的な広がりなどの情勢を踏まえ、海洋産業の無人化・省人化、生産性革命の実現に向けて、海洋分野におけるIoT、ビッグデータ等を取扱える人材の育成・確保を推進する。

イ. 子どもや若者に対する海洋に関する教育の推進

小学校、中学校の学習指導要領において、海洋に関する教育についての指導の充実が図られたことを踏まえ、引き続き、学校における海洋に関する教育を推進する。

また、2025年までにすべての市町村で適切に海洋教育が実践されることを目指し、総合海洋政策本部を司令塔として、ニッポン学びの海プラットフォームの下、関係省庁・関係機関間の連携を一層強化する。また、学校現場における ICT 環境の整備が進展していることを踏まえ、学校教育を補完する、インターネット上における副教材を充実する。

ウ. 海洋に関する国民の理解の増進

わが国は国土の四方を海に囲まれた海洋国家であり、歴史的にも海洋交易を通じて文明を発達させてきた。食糧・天然資源の多くを輸入に頼り、輸出入貨物の99%以上を海上輸送に依存している。このように、「海洋」は世界とつながる場所であり、とりわけ、海洋開発産業においては、世界各地の現場のグローバルな環境で業務が行われることが特徴としてある。海の恵みを次世代に引き継ぎ、海洋立国を実現するためには、その基盤となる海洋人材の育成が重要であり、『海洋』=活躍の舞台は『世界』であるという外向きの海洋国家観が、学生や青少年に広く浸透することが重要である。この際、「海の日」制定の意義を踏まえ、海の日の際のさらなる活用方策を検討するとともに、国民が海を身近に感じられるよう、安全への配慮等も含め、海洋に実際に触れ合う機会を充実させる。また、「海に親しむ」のみならず、海と人との共生や地政学の観点も踏まえ、海洋に係る我が国の位置づけについても体系的にその知識の普及を図る。

さらに、「ニッポン学びの海プラットフォーム」に係る取組を進める中で、海洋に係る国民の理解増進の位置づけを適切に行う必要がある。理解増進に当たっては、ICTの利活用を進め、メディアやインターネット等を通じて国民に分かりやすく伝わるよう心掛けるとともに、適切な媒体の選択、効果的な伝達方法の検討等を含め、戦略的な発想をもった広報・普及啓発活動を展開する。

以上については、詳しくは別添4の「海洋人材の育成等 PT 報告書」に取りまとめられている。

《施策の推進に当たっての横断的・基礎的な主要テーマとして取り上げる事項》

海洋に関する施策の推進に当たっての横断的・基礎的な主要テーマとして取り上げる事項としては、「(4) 海洋人材の育成等」で取り上げた事項に加え、「(5) 科学的知見の充実（海洋科学技術、海洋調査・観測）」及び「(6) 国際連携・国際協力」について、以下に掲げる考え方に基づき取り組むべきである。次期海洋基本計画においても、こういった考え方を適切に取り上げるべきものと考えている。

なお、施策の推進に当たっての横断的・基礎的な主要テーマとして取り上げる事項として、このほかにも、関係府省庁の連携が必要な施策の例示として冒頭（Ⅱ〈3〉②参照）に掲げた、領海、排他的経済水域及び大陸棚の海域ごとの特性に応じて講じる海洋に関する各施策（水産資源の持続的利用、エネルギー・鉱物資源の開発、再生可能エネルギーの利用並びに海洋調査・観測及び海洋環境の保全等）が挙げられる。なお、この場合、各施策について、施策の内容や事業の実態、計画の具体化の程度、実施環境等にも配慮しつつ、また、国際法との整合性を確保することを条件として、領海、排他的経済水域及び大陸棚の各区分にことさらこだわることなく、それらが連続したものとして位置づけ、各施策に取り組むべきものもあることに留意する必要がある。

さらに、地方創生や国民の理解の増進に向けた取組の重要性について、次のとおりの方針で取り組むべきである。

【地方創生】

39都道府県が海に面している我が国では、水産業や海運業、造船業、港湾関連産業などを中核産業とする地域が存在する。それら諸産業が集積した「海事クラスター」を形成し、産業基盤の強化はもとより、地域経済の活性化をもたらしている地域もある。こうした中、一部の地方自治体においては、水族館・科学館のコンテンツの充実、造船所や調査船・練習帆船等の一般公開、講演会・イベント等の開催など、地方創生の観点から海洋産業振興・海洋人材育成に資する積極的な取組が進められており、これら取組は国全体の海洋政策の推進に寄与することから、さらなる広がりが図られるよう、適切な支援を講じるべきである。また、我が国は亜寒帯から亜熱帯までの幅広い環境を有しており、その環境に応じた海の多様性に対応していくため、地方をベースとした取組を推進していくべきである。

【国民の理解の増進】

Ⅱ. の冒頭において、海洋基本計画の策定に当たって考慮すべき事項として、分かりやすい記述とすることを挙げたが、これは、当該部分において述べたとおり、国民の理解の増進、海の恵みに感謝する機運の醸成及び将来の海洋人材の確保に向けた取組の重要性に着目したものである。

そして、これらの観点からは、海洋に関する施策のあらゆる面において、国民の認識、理解、共感を得るべく政府一体となって努力することが重要であるとともに、地方自治体、教育研究機関、民間事業者、公益団体等様々な方々の協力を得ながら、さらに、観光や地域振興の取組に携わっている関係者の理解と協力も得ながら、国民運動的な活動を進めるべきである。この場合において、昨今国民が海水浴、海洋レジャーを含め、海を訪れることが減少しているという、いわゆる国民の「海離れ」という傾向が言われる中で、「(4) 海洋人材の育成等」においても触れたとおり、いま一度、国民の祝日「海の日」の制定の意義を踏まえ、「海の日」をさらに強力に活

用し、国民が海に関心を持ち、海を身近に感じ、海に実際に触れる機会を増やしていくという基本に立ち返った、粘り強く、幅広い取組の重要性を再認識すべきである。このような点についても、次期海洋基本計画においても、適切に取り上げるべきである。

(5) 科学的知見の充実（海洋科学技術、海洋調査・観測）

① 海洋科学技術に関する研究開発の推進等

海洋科学技術は、深海を始め、海洋の未知なる領域の研究等により、人類の知的資産を創造するものであり、これに加えて、産業競争力の強化や経済・社会的課題への対応等、我が国の存立基盤を確固たるものとするところから、国家戦略上重要な科学技術として捉え、長期的視野に立って継続的に取り組む必要がある。このため、科学技術には多義性があることを踏まえ、海洋資源の開発、再生可能エネルギーの利用、海洋由来の自然災害対策、地球温暖化をはじめとする気候変動等に関する地球規模課題、国家安全保障上の諸課題への対応を念頭に、産学官連携の下、必要な科学技術の研究開発を一層推進する。また、基盤的技術の開発や海洋調査船、深海探査システム等の研究プラットフォームの整備・運用等とともに、海洋に関する学術研究・基礎研究について、引き続き取組を推進する。

② 海洋調査・観測・モニタリング等の維持・強化

海洋調査・観測・モニタリング等の活動（以下、海洋調査等という。）は、海洋に関する科学に資するのみならず、収集した海洋の科学的情報を活用し海洋の状況を把握すること（MDA）で、多様な海洋政策の実施や海洋における脅威・リスクの早期察知に有効となる。こうした観点から、我が国の海洋観測網の維持・強化を図る。

③ 海洋と宇宙の連携及び Society5.0の実現に向けた研究開発

海洋情報の海洋政策への有効な利活用に向けて、宇宙技術との連携を強化するとともに、MDAの体制の確立を含め、総合科学技術・イノベーション会議と連携し、海洋分野における Society5.0の取組を踏まえた先進的な観測システムの開発や海洋ビッグデータの整備・活用や海洋変動予測等に係る研究開発を推進する。

(6) 国際連携・国際協力

国際連携及び国際協力は、平和で安定した国際社会の確立を基盤とした我が国国益の実現のために行われるべきものである。したがって、国際協調主義を掲げる我が国は、海洋における紛争や利害の対立、その他の海洋の諸課題への対処に当たっては、国際的な合意形成を主導するべく、「海における法の支配」及び「科学的知見に基づく政策の実施」という2つの原則を基準に行動する。

我が国は、これらの原則を、自国のみならず、国際社会全体の普遍的な基準として浸透させるべく活動し、これらの取組を通じて我が国の国益の実現をはかる。

《時宜を得た主要テーマ及び継続的に重要性を持つテーマとして取り上げる事項》

(7) 北極政策

我が国は北極の気候変動の影響を受けやすい地理的位置にあり、北極域における環境変動の影響は我が国にとっても無関係ではない。他方、アジア地域において最も北極海に近いことから、北極海航路の利活用、資源開発をはじめとして経済的・商業的な機会を大きく享受し得る環境にある。「我が国の北極政策」（平成27年10月、総合海洋政策本部決定）に基づき、北極に潜在する可能性と環境変化の脆弱性を適切に認識するとともに、我が国にとっての北極の重要性を踏まえ、以下のような論点を基本的な考え方として、諸施策に取り組む。

- i. 観測・研究活動の推進を通じた地球的課題の解決による我が国のプレゼンスの向上
- ii. 国際的ルール形成への積極的な参画
- iii. 我が国の国益に資する国際協力の推進

(8) 水産業

水産業については、適切な資源管理措置の基礎となる資源評価の精度の向上を図り、国内における資源管理の高度化と国際的な資源管理を推進する。さらに、産業としての生産性の向上や所得の増大による成長産業化を目指し、自らの経営能力の向上や企業の技術・知識・資本等の活用を通じて、漁業操業や養殖事業の効率化を図り、「浜」単位での所得の向上に取り組む。また、水産業の生産活動が活発化することによって、国境監視機能をはじめ水産業・漁村の持つ多面的機能が十全に発揮されるよう、水産基本計画等に従って取組を実施する。

(9) 海上輸送

① 外航海運

最近の国際海運市場における一層の競争激化及び諸外国の外航海運政策も踏まえ、安定的な国際海上輸送の確保とそのための国際的な競争条件の均衡化等の国際競争力強化の施策にこれまで以上に取り組む。

② 内航海運

内航海運が今後も産業基礎物資の輸送やモーダルシフトを担う基幹的輸送インフラとして機能する必要があること、社会全体で生産性向上が求められていることから、現下の内航海運を巡る諸課題を踏まえ、まず、内航海運が目指すべき将来像を明確化した上で対策を講じる必要がある。このため、目指すべき将来像として「安定的

輸送の確保」と「生産性向上」の2点を軸として位置づけて、関係施策に取り組む。

③ 海上輸送拠点の整備

シーレーンの安全確保の観点からも、シーレーン沿岸国の主要港湾の運営に我が国が関与していくことは重要である。また、我が国全体と地域の経済・産業・生活を物流面から支えるため、海上輸送拠点となる港湾の整備を行うとともに、川上（計画策定段階）から川中（整備段階）、川下（管理・運営段階）の各段階において港湾インフラシステムの海外展開を推進する。

(10) 離島の振興

離島では急激な人口の減少や高齢化が進行しており、離島を巡る現状は依然として厳しい状況にある。このような状況の中で離島の活性化を図るため、定住の促進などの取組に加え、自然、歴史、伝統文化、産業、生活様式などの島固有の資源を効果的に活用する取組を実施する。

また、人口が減少し、高齢化が進行している離島では、新たな発想による取組を生み出しづらい状況に置かれており、島外を含めた様々な知見を活用し、創意工夫により活性化の取組を進めていくことが求められる。

こうした状況を踏まえ、国及び地方公共団体においては、新たな地域資源の発掘や付加価値の向上、離島交通の安定的な確保等を行い、島の魅力ある資源を最大限に活用した産業振興や交流人口の拡大を推進する。また、島外との交流機会を充実し、島外の知見を上手に活用しながら、新しいアイデアや知恵、イノベーションを生み出す取組を充実する。

(11) 排他的経済水域等の開発等

① 排他的経済水域等の確保・保全等

大陸棚の延長や排他的経済水域等の外縁を根拠付ける低潮線を含む国境離島の保全・管理に係る取組に対応するとともに、我が国と外国の主張が重複する海域の存在に伴う問題に関して、国際法に基づく解決を目指す。

② 排他的経済水域等の有効な利用等の推進のための基盤・環境整備

・排他的経済水域等の有効な利用等を図るため、水産資源の持続的利用を推進し、エネルギー・鉱物資源の開発に関して産業化のための技術開発を着実に進める。

・排他的経済水域等の有効な利用等に係る基盤情報を整備するため、海洋調査の推進、海洋情報の一元化と情報の戦略性等に配慮した上で公開に引き続き取り組むとともに、海洋調査等が、安全かつ安定的に行われるよう活動拠点の整備等を進める。

・第2期海洋基本計画では「排他的経済水域等の開発等を推進するため、海域の開発等の実態や今後の見通し等を踏まえつつ、管理の目的や方策、取組体制やスケジュール等を定めた海域の適切な管理の在り方に関する方針を策定する。当該方針に基づき、総合海洋政策本部において、海洋権益の保全、開発等と環境保全の調和、利用が重複する場合の円滑な調整手法の構築、海洋調査の推進や海洋情報の一元化・公開等の観点を総合的に勘案しながら、海域管理に係る包括的な法体系の整備を進める。」と記述している。これを受け、これまで同計画策定以降における検討、即ち総合海洋政策本部「排他的経済水域等の海域管理の在り方検討チーム」での取りまとめ（平成26年6月）や、参与会議の下に設置された「海域の利用の促進等の在り方プロジェクトチーム」報告書（平成27年3月、平成28年2月及び平成29年2月）が出されているところであり、これらも踏まえ、包括的な法体系の整備を進める。

この場合において、既存個別法による措置、特定の海域での実務的な調整等、その進め方についても時機を逸することなく、適切に対応する必要がある。

また、諸外国においても導入事例のある「海洋空間計画」については、その実態の把握に努め、我が国の海域の利用実態や既存の国内法令との関係等を踏まえつつ、その必要性和課題及び活用可能性につき検討を進める。

以上については、詳しくは別添5の「基本計画委員会での審議結果を踏まえた各テーマの基本的な考え方」に取りまとめられている。

2. 次期基本計画の策定に当たっての方針に関する事項

(1) 次期計画の記載の基本的考え方

次期計画は、今後5年間の海洋政策のあり方（基本的な方針）の前提となる、海洋基本法施行後10年の総括及び最近の情勢を踏まえた現状認識を、冒頭に記述する。その際、海洋に対して親しみやすさを強調しつつ、国民生活にとっての海洋の持つ潜在力、様々な可能性を若い世代にも分かりやすく記述するよう心掛ける。

その上で、第1部においては、その前提に基づいた海洋政策のあり方として、今後10年を見据えた海洋政策の理念及び方向性と、海洋に関する施策についての基本的な方針について定め、その基本的な方針の下、海洋の安全保障及び海洋の主要施策の方向性について定める。

また、第2部において、第1部の基本的な方針及び海洋基本法に規定する12の基本的施策を踏まえながら、今後おおむね5年間に、集中的に実施すべき施策、関係機関の緊密な連携の下で実施すべき施策等、総合的・計画的推進が必要な海洋施策を具体的に定める。その際に、講ずべき施策について、計画上の時間軸や計画期間の先

を見据えるなどの工夫もしつつ、具体的な目標（数値目標、定性的な目標等）を設定する。

さらに、第3部において、次期計画を着実に推進するための方策として、PDCAサイクルの活用、参与会議の検討体制及び事務局機能の充実を定めるとともに、関係者の責務及び相互の連携、情報の積極的な公表を、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を定める。

（2）計画を着実に推進するために留意すべき事項

① PDCAサイクル⁸の活用

海洋基本計画に掲げた施策を効果的・効率的に展開するため、次のとおりPDCAサイクルを活用して、施策の進捗状況を的確に把握し、評価の結果を必要に応じて取組内容等の見直しに反映する。

総合海洋政策推進事務局は、PDCAサイクルの的確な実施が図られるよう、関係府省庁と連携して対処する。特に、府省庁を跨る施策群（共通の目標・目的をもった施策のまとまり）に関しては、工程表の作成・見直しに際して、事務局が主体となって調整を行う。また、参与会議において、施策が総合的かつ計画的に取り組みられているかという観点から効率的・効果的に審議が進められるよう、資料作成や議論の進め方に関する事前の調整を十分に行う。

ア. 海洋基本計画に掲げた「個別施策」、及び施策群において作成する「工程表」を基に施策を的確に進めるため、海洋基本計画の作成に当たって適切な指標を選択し具体的な目標を定めておくことが重要であり、その目標に基づきPDCAサイクルによる進捗状況の把握、評価及び取組内容等の見直しを実施する。

イ. 工程表の作成

- ・関係府省庁は、個別施策を踏まえて工程表を作成する。工程表には、目標及びその達成に向けて解決すべき課題、取組の具体的な内容やスケジュール、実施体制のほか、施策群の目標達成に向けた状況を俯瞰的に把握するための指標を可能な限り記載する。
- ・参与会議は、工程表について報告を受けて審議する。
- ・関係府省庁は、参与会議の意見を踏まえ、必要な見直しを行った上で平成30年9月を目途に工程表を作成・公表する。

ウ. 関係府省庁は、工程表に記載された取組内容やスケジュールにそって個別施策を的確に実施する。

エ. 施策の進捗状況の把握、評価等

- ・関係府省庁は、平成31年以降毎年6月を目途に、個別施策の実施状況を取りまとめる。参与会議は、その内容について報告を受けて審議する。
- ・関係府省庁は、平成31年以降毎年9月を目途に、工程表に基づく取組内容や指標の推移等を取りまとめるとともに、個別施策に関する参与会議の審議結果も踏まえ、自己評価（取組内容の改善の方向性等）を実施する。参与会議は、その内容について報告を受けて審議する。

オ. 関係府省庁は、参与会議の意見等を踏まえ、個別施策の実施手法等や工程表の見直しを行うとともに、それらを踏まえて個別施策を的確に遂行する。なお、他の関連する基本計画に基づく施策の遂行に係る事項にあっては、参与会議・事務局と関係府省庁は、双方向の議論を行うことに留意する。

カ. なお、工程表に用いる指標のうち、他律的な要因による影響が限定されるなど目標とする数値を具体化可能なものは次期海洋基本計画において数値目標として掲げ、それが困難な場合は定性的な目標を記載することとする。

キ. PDCAサイクルに関する参与会議での審議結果等を取りまとめて、参与会議意見書に反映する。

② 参与会議の検討体制及び事務局機能の充実

ア. 参与会議の検討体制

実施状況を継続的にフォローしていくためには、各施策の実施主体である関係府省庁の参与会議への積極的な参画が重要である。また、参与会議は、専門的なテーマを集中的に議論する場合においては、必要に応じプロジェクトチーム等を設置し、参与以外の幅広い関係者の参画も得ながら、テーマごとに集中的に評価・検討できる体制とする。

イ. 事務局機能の充実

総合海洋政策推進事務局は、関係行政機関（海洋施策以外の分野に係る行政機関を含む。）が実施する各施策の効果的かつ効率的な推進に向けて、各施策のフォローアップや必要な工程の見直し等が行えるように、関係行政機関との協力関係をより一層強化する。また、産業界等との連携を更に深化させ、重要施策の着実な実施に努める。

⁸ 計画〔Plan〕・実行〔Do〕・評価〔Check〕・改善〔Act〕

「海洋の安全保障小委員会」報告書

平成 29 年 9 月 22 日

本小委員会は、平成 28 年度参与会議意見書で提言された次期海洋基本計画における主要テーマの一つである「海洋の安全保障」に関して審議するために、基本計画委員会の下に設置された。

本小委員会では、最近の海洋を巡る情勢の変化への認識を共有し、我が国の海洋の安全保障に係る海洋政策を貫く方針として、政府一体となった横断的で切れ目のない取組の推進の重要性を確認した。その上で、海洋基本計画において「海洋の安全保障」という新しい表現を用い、そこに含まれる具体的な施策によりこれを語ることとし、「海洋の安全保障」の内容を定めるとともに、次期計画における「海洋の安全保障」の観点からの海洋政策のあり方をとりまとめた。

1. 情勢認識及びそれを踏まえた海洋の安全保障に係る海洋政策のあり方

(1) 海洋を巡る情勢の変化

昨今の海洋を巡る情勢は著しく変化しており、安全保障を取り巻く環境も一層、厳しさを増している。

我が国周辺海域においては、排他的経済水域に対する度重なる弾道ミサイルの発射、中国公船等による尖閣諸島周辺への恒常的な領海侵入、中国軍艦の領海内の航行、我が国の同意を得ない排他的経済水域内での外国海洋調査船による活動、諸外国の漁船による我が国排他的経済水域内での違法な漁業、漁業資源の乱獲等、様々な課題が顕在化しており、対応が求められている。

また、海洋環境の汚染や、気候変動に起因するものを含めた海洋由来の大規模な自然災害への対策等も、我が国が海洋政策として取り組むべき重要な課題である。平成 23 年に発生した東日本大震災の教訓に基づき、海洋の分野においても、技術・研究開発や防災・減災のための様々な取組を進めてきているところであるが、将来の発生の可能性が指摘されている南海トラフ地震等の広域な地震や津波による災害も海洋における大きなリスクであり、これらに対する備えも必要である。

他方で、我が国の管轄を越える海域に目を向けると、南シナ海における海域等の領有を巡り、既存の国際法秩序とは相容れない独自の主張に基づく、力を背景とした現状変更、既成事実化は、国際社会における深刻な懸念をたもたしている。我が国は、国際社会において「法の支配」に基づく

「開かれ安定した海洋」を維持・発展していくため、海洋の秩序維持に積極的に取り組む必要がある。

また、資源の大部分を輸入に依存する我が国の重要なシーレーンであるソマリア沖・アデン湾では、近年低い水準で推移しているものの、本年に入り、実際に乗っ取られた事案も含めて、海賊等事案（公海上の海賊及び領水内の武装強盗の双方）が複数発生しており、海賊等を生み出す根本的な原因はいまだ解決されていないことから、引き続き防衛省、海上保安庁をはじめとした関係省庁等による対策が講じられている。近年では、再びマラッカ・シンガポール海峡や、スールー海・セレス海において海賊等事案が発生しており、シーレーンの安全確保は、我が国が引き続き取り組むべき喫緊の課題である。

こういった、複雑かつ多様な海洋における諸問題に対して、我が国が平和と安全を確保していくためには、様々な分野にまたがる関係省庁の取組について、より一層、政府としての総合的・統合的な判断のもとに、一体となった横断的な取組が求められ、戦略的に海洋政策を推進する必要がある。

(2) 海洋立国として取り組むべき我が国の海洋政策について

海洋基本法は、「我が国の経済社会の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」を目的とし、同法に基づき海洋基本計画が策定され、これをもとに海洋政策が進められてきた。第 2 期の現海洋基本計画が策定から 5 年を迎え、次期海洋基本計画を検討するにあたっては、すでに述べた、海洋を巡る様々な情勢の変化や、国際社会の動向や、安全保障環境等を十分に考慮した計画を策定する必要がある。

本年 4 月に行われた総合海洋政策本部会合において、本部長である安倍内閣総理大臣からは、「我が国が海洋国家として、平和と安全、海洋権益を守り、『開かれ安定した海洋』を維持発展させていくためには、時代や環境の変化に目を凝らしながら、固い決意をもって、長期的、体系的な対策を講じていかなければならず、次期海洋基本計画では、『海洋の安全保障』を幅広く捉えて取り上げ、領海警備、治安の確保、災害対策等の課題への取組を強化し、海上保安体制の強化はもとより、様々な脅威・リスクへの早期察知に資する海洋状況把握 (MDA) の体制確立や国境離島の保全・管理に万全を期す」との指示が出されている。

2. 海洋政策における「海洋の安全保障」の前提

(1) 「幅広く捉える」

現海洋基本計画の策定以後、国家安全保障戦略の策定をはじめ、宇宙基本計画において安全保障への取組が盛り込まれる等、各分野での安全保障に関する取組が進められており、海洋政策においても安全保障に関する取組を進めていく必要がある。海洋に関する様々な施策は相互に密接に関連しており、各施策を所掌する関係省庁が横断的にまたがることから、政府としての総合的・統一的判断のもとに、一体となった横断的な取組の強化が必要である。

海洋基本法の目的である「わが国の経済社会の健全な発展及び国民生活の安心向上及び海洋と人類の共生」を実現するためには、海運や水産、海洋資源開発、海洋調査・観測といった海洋に関する様々な施策が、海洋の安全保障の実現と密接な関連をもつことを認識する必要がある。

したがって、海洋基本法の目的に沿って、我が国の海洋利用を発展させていくためには、国家安全保障戦略における様々な戦略的アプローチを踏まえて、海洋における安全保障環境の改善につながるような形で海洋政策を推進しつつ、これらの活動の推進や発展を図ることが重要である。

(2) 国際連携・協力

安全保障環境が複雑化、多様化する中、我が国一国のみでは、安全保障を実現することは極めて困難である。したがって、同盟国をはじめ、友好国との連携・協力関係を構築していくことが極めて重要である。

また、特に「法の支配」に基づく自由で開かれ安定した海洋を実現することは、我が国にとつて望ましい安全保障環境を作り出す上で欠かせない取組である。よって、いかなる問題も力ではなく、国際法に基づいて平和的・外交的に解決していく必要がある。

さらに、「法の支配」の実現のためには、各国の法執行が国連海洋法条約をはじめとする種々の国際法と整合的に運用されなければならない。我が国は「法の支配」の重要性を国際的に訴えていくことが重要であるが、その際には、各国の法執行が国際法と整合的に運用されるよう求めていく必要がある。また、海賊等事案、密輸、密航、密漁、テロなどの国際犯罪を効果的に取り締まれるようにするため、我が国は各国の海上法執行機関との連携・協力を一層進めていくとともに、シーレーン沿岸国の海上法執行機関に対する能力構築支援を積極的に進めていくことが求められている。

国際協力の分野では、2015年9月の国連サミットで採択された「持続可能な開発のための2030アジェンダ(SDGs)」における14番目の目標として、「持続可能な開発のために海洋・海洋資源を保全し、持続可能な形で利用する」とされたことを踏まえた対応が必要となる。

これらを踏まえつつ、海洋に関する個別の施策の推進にあたっては、国際連携・協力の視点を常に念頭に置くことが不可欠である。

(3) 方向性と時間軸

次期海洋基本計画においては、国家安全保障戦略において示されている我が国の海洋における安全保障環境が直面する様々な課題を認識し、海洋の安全保障を幅広く捉え、海洋政策の観点からも様々な課題に取り組みが必要がある。従来のセーフティ・セキユリティーの概念にとらわれず、平素から関係省庁間による適切な連携体制を構築し、海洋の安全保障を総合的に捉え、防衛・外交のみならず、法執行、海上交通、経済、資源開発や科学技術、人材育成、国境離島の保全・管理、環境保護等、様々な分野の総合的な観点から、それぞれの分野における計画に基づき、海洋における様々な課題に対して着実に取り組み、事態の未然防止やエスカレーション防止の観点からも、諸外国との連携・協力を含めた安全保障環境の維持・改善に取り組む必要がある。

このような複雑な取組を行うにあたっては、約10年程度の長期的な視点から海洋政策を見据え、現状の課題を踏まえつつ、今後5年間の計画を策定する必要がある(各施策の定性的・定量的な目標の設定に関しては、次期基本計画全体にかかわる事項であり、基本計画委員会での検討を踏まえたものとする)。施策の推進にあたっては、不断の見直しを行っているが、各施策を確実に実施するとともに、今後の海洋基本計画の観点からは、海洋政策における安全保障のアプローチとして、以下のように海洋に関する施策を捉え、海洋の安全保障環境を維持・改善していく必要がある。

3. 「海洋の安全保障」として捉えられる施策

本小委員会においては、海洋政策として従来から海洋の安全確保のためにとられてきた取組を中心に据え、これまで安全保障の観点から整理されてこなかったが、海洋の安全保障の実現のための基盤となる施策、あるいは、それぞれの施策を推進することにより、それらが海洋の安全保障のための補強となる施策についても、それらの安全保障上の意義を捉え、以下(1)、(2)のように整理した。

次期海洋基本計画で取り扱う「海洋の安全保障」の対象は、「国家安全保障戦略（IV 1（4）」における「海洋安全保障」を含む広い範囲において安全保障に関連する施策を整理するとともに、同戦略及び第1期・第2期海洋基本計画を踏まえたものとする。

なお、本小委員会では、防衛に係る事項は、海洋政策で取り扱う範囲を超えているものがあり、また、秘密保持の観点から検討に限界があるため、議題として取り上げないものとした。もともと、「海洋の安全保障」の中核には防衛が存在することを十分に認識して作業を進めた。なぜなら、海洋基本法第21条において、「国は、海洋について、我が国の平和及び安全の確保並びに海上の安全及び治安の確保のために必要な措置を講ずるものとする。」とされ、海洋における「我が国の平和及び安全の確保」が明記されているためである。

本小委員会は、海洋基本計画において取り上げるべき防衛以外の「海洋の安全保障」に関する施策の提言を行うが、海洋基本計画における「海洋の安全保障」の中核の防衛については、国家安全保障戦略に基づき、政府においてしるべき対応がなされるべきと考ええる。

(1) 海洋の安全保障の施策

「国家安全保障戦略」における「戦略的アプローチ」で主要な施策として位置付けられているものに関し、従来から海洋政策として推進してきたものであり、かつ第1期・第2期海洋基本計画で「海洋の安全の確保」として記載されてきた施策を、次期計画における「海洋の安全保障の施策」として整理する。

- 「海洋の安全の確保」
 - ・ 法執行による治安の確保（秩序維持・犯罪の取締、海賊対策等）
 - ・ 海上交通における安全対策（船舶安全性向上、航行の安全確保、海難救助等）
 - ・ 海洋由来の自然災害への対策

(2) 海洋の安全保障の実現のための基層となる施策

海洋における安全保障を考える上で、(1)の海洋の安全保障の施策との対比において、「基層」という考え方をを用いた。これらの基層となる施策は、これまでで安全保障との関連性についての位置付けが必ずしも意識的かつ明確に整理されておらず、海洋調査や科学技術・研究開発、海洋環境の

保全・保護など、それぞれの施策の本来の行政目的に基づいて推進されてきた。「海洋の安全保障」に含まれる施策を考えると、総合的な安全保障へ述べた海洋を巡る安全保障環境の変化を踏まえると、総合的な安全保障への取組が求められることから、海洋政策を安全保障の観点から幅広く捉え、「海洋の安全保障」との関連性を明らかにすることが重要である。

すなわち、「海洋の安全保障」の実現のための基層となる施策は、本来別の行政目的を持つものであるが、同時に「海洋の安全保障」を実効ならしめて、効果的に施策を推進していく役割も果たすためのものである。その理解に立った上で、本小委員会においては、この基層となる施策について、一つは、「海洋の安全保障」と密接な関係性を有し、「海洋の安全保障」の実現の基盤となる施策、もう一つは、「海洋の安全保障」を強化する効果をもつ施策の2種類に分類し、前者を「海洋の安全保障の実現の基盤となる施策」、後者を「海洋の安全保障の補強となる施策」として整理した。

○ 海洋の安全保障の実現の基盤となる施策

- ・ 海洋状況把握（MDA）体制の確立
- ・ 国境離島の保全・管理
- ・ 海洋調査、海洋観測
- ・ 科学技術、研究開発
- ・ 人材育成、理解増進

○ 海洋の安全保障の補強となる施策

- ・ 経済安全保障：海洋資源の開発及び利用の促進、海上輸送の確保、海洋産業の振興及び国際競争力の強化
- ・ 海洋環境の保全・保護

仮に、これらの施策への取組が停滞することになれば、海洋の安全保障の実現のための「基層」としての役割も損なわれることにつながり、したがって、これらの施策への取組に当たっては、4(2)①及び②に示すように、それぞれがどのような観点から安全保障へ寄与し得るのかという意義を十分に認識した上で、施策を推進する必要がある。

4. 次期海洋基本計画に対する施策の提言

(1) 海洋の安全保障の施策：「海洋の安全の確保」

海に囲まれ、かつ、主要な資源の大部分を輸入に依存する我が国にとつて、海洋資源の開発及び利用、安定的な海上輸送等が確保されることが、海洋における秩序が維持されることが不可欠であることに鑑み、我が国の平和及び安全の確保並びに海上の安全及び治安の確保のために必要な措置を講じる必要がある。

下記に記述する法執行による治安の確保、海上交通における安全対策、海上由来の自然災害への対応のいずれについても、海上保安体制の強化が急務である。慎重を要するが、円滑な法執行のための法整備も含めた制度整備をさらに考えることもあり得る。政府においては、尖閣諸島周辺海域における領海侵入事案に対して、これまで尖閣領海警備専任体制の整備を進め、平成 28 年 12 月の関係閣僚会議においては「海上保安体制強化に関する方針」を決定しているところであるが、我が国周辺海域において海上保安庁が直面する多岐にわたる課題に適切に対応するためには、この方針に基づき海上保安体制を着実に強化することが極めて重要であり、この点を次期海洋基本計画において重点的施策として位置付けることを提言する。

また、法執行による治安の確保、海上交通における安全対策、海洋由来の自然災害への対応のいずれについても、関係省庁間における情報共有、現場での警戒監視活動及び事態対処等、様々な観点からの連携が重要である。特に、現場で法執行活動を行う海上保安庁及び水産庁並びに平素からの警戒監視活動を行う防衛省（海上自衛隊）によるそれぞれの業務及び任務の確実な実施を確保するとともに、関係省庁間の連携強化や海上において活動する政府関係機関や民間からの情報提供を含めた連携体制の構築が必要である。このような組織間における連携のみならず、宇宙政策を遂行する組織との連携、諸外国の法執行機関等を含めた連携体制を確保していく必要がある。

また、2020 年には、東京オリンピック・パラリンピックの開催が予定されており、大規模な自然災害等が発生した場合の対応や、海上におけるテロや犯罪行為の未然防止対策についても十分な備えが必要であり、これらは、焦眉の急である。

ア 法執行による治安の確保（秩序維持・犯罪取締・海賊対策等）

近年の諸外国が関与する我が国の同意を得ない海洋調査の活発化や、近隣諸国が関与する違法漁業等に照らせば、実効的な法執行は我が国の海洋

政策における喫緊の課題である。法を守らない近隣諸国に対してこれらを遵守するよう求めることは当然であるが、我が国としても、管轄海域において法執行が適切に行われているか、常時チェックし、必要に応じ措置を講ずる必要がある。

この点で、法の支配する海洋の実現のため、海洋の現場において、国際法及び国内法に即り、冷静かつ的確に事態に対応し、事態のエスカレーションを防止するような法執行が求められる。また、不測の事態にシームレスに対応するための体制の構築や、省庁間の意見交換、情報共有、訓練の実施などを通じて連携を深めていくとともに、人材育成・確保等の施策を進めていくことが重要である。また、近隣諸国との摩擦の根本的な原因となつている境界面定交渉を着実にすすめていくことも必要である。

さらに、効果的な海賊事案等への対策は、我が国の海上輸送の観点から、極めて重要である。海賊対処法の適切な執行を実効的に行うとともに、諸外国の海上法執行機関等との連携・協力の強化やシーレーン沿岸国の海上法執行機関に対する能力構築支援に取り組む必要がある。

イ 海上交通における安全対策（船舶安全性の向上、航行安全確保、海難救助等）

海洋における安全の確保は、外的な脅威等への対応のみではない。我が国沿岸域を含む周辺海域では、減少傾向にはあるものの、年間 2 千件を超える船舶事故が発生しており、船舶安全性の向上、航行安全確保、海難等の未然防止のための適切な体制・制度や、事故や災害の発生した際の救助等、さらには、航行に関する安全情報等の周知や航路標識の管理・運用といった、航行の安全を確保するための施策や、事故や災害が発生した際の対応のための施策も重要である。加えて、我が国周辺海域のみならず、我が国にとつて重要なシーレーンについても、国際社会や沿岸国と連携し、航行安全の確保を図ることが重要である。

また、船舶事故等による捜索救助や、地震・津波等による自然災害への対応の体制については、小型の船舶の位置情報が必ずしも正確に把握されておらず、船舶事故や自然災害により救難の必要が生じた際に、遭難者の位置特定に多くの時間を要するという現状に鑑み、船舶等の位置を把握できる体制を構築する必要がある。また、こういった事案に適切に対応するための、関係省庁間の情報共有体制を確立することも必要である。

ウ 海洋由来の自然災害への対応

津波、高潮等の海洋由来の自然災害への対策についても、我が国の国土、

並びに国民の生命、身体、及び財産を保護するため、災害の未然防止、災害発生時における被害の拡大防止及び災害の復旧等の観点から、必要な対策・措置に取り組む必要がある。自然災害については、未然にこれをすべて防ぐことは難しいため、平素から被害軽減のための観測・調査を継続するとともに、如何に被害を軽減させるかに取り組むべき施策と、災害の未然防止、被害に関する施策は、被災のために取り組むべき施策を行うとともに、大規模な拡大防止、災害復旧というフェーズに応じた施策を行うとともに、大規模な災害発生時などの非常事態等における過去の教訓に基づき司令塔のあり方について、検討しておく必要がある。また、上記イで言及した小型の船舶の位置情報の把握及び関係省庁間の情報共有体制の必要性については、地震・津波等による自然災害への対応においても同様である。

参考：海洋の安全保障の中に含まれる現行計画の下での施策の取組（例）

- A. 法執行による治安の確保
- ・警戒監視、情報収集及び事案対処のための体制の整備
 - ・関係省庁間の連携強化
 - ・海上犯罪等の未然防止のための対策
 - ・沿岸及び離島における安全の確保のための取組
 - ・海上における海賊行為、武装強盗、テロ等への対策
 - ・大量破壊兵器拡散阻止等
 - ・国際社会との連携強化等
- B. 海上交通における安全対策
- ・航行船舶の安全確保、安全性の向上
 - ・海難救助、事故災害対策等
 - ・我が国の沿岸や沖合で発生する海難事故等への対応
 - ・船舶火災や油の流出等に起因する海洋汚染への対応
 - ・流出事故による沿岸域への影響
 - ・旅客船や大型船等の転覆、火災等重大海難への対応
 - ・情報提供体制の強化による安全航行のための対応等
- C. 海洋由来の自然災害の対策
- ・南海トラフ地震等による広域地震津波災害への対応
 - ・高潮、高波等による広域災害への対応
 - ・定期的かつ継続的な防災訓練の実施
 - ・船舶海難等の未然防止のための体制、制度等

(2) 海洋の安全保障の実現のための基層となる施策

① 海洋の安全保障の実現の基盤となる施策

ア 海洋状況把握 (MDA) の体制確立

MDA は、現行の基本計画には明記されていないものの、平成28年の総合海洋政策本部決定等において、海洋安全保障を含む様々な海洋の利活用を目的として進められている取組であり、海上保安庁における「海洋状況表示システム」の整備をはじめとした、海洋情報の効果的な集約・共有・提供を行うための体制整備等を推進することは、海洋の安全保障を支える情報共有の重要な基盤となる。具体的には、我が国の周辺海域を航行する船舶の動静をはじめとした、動的でリアルタイム性の高い海洋情報を収集し、これらの広域・広範な情報を海洋監視へ活用できるようにすることは、海洋権益を確保していくという重要な意味をもつ。

また、MDA は、海上安全確保や、海難救助・災害対処などへの活用も想定されており、「海洋の安全保障」実現になくてはならない重要な取組であり、速やかな体制確立が必要である。以上を踏まえ、MDA については、次期海洋基本計画において、重点的施策として位置付けることを提言する。くわえて、MDA は、国内外を問わない、情報共有に係る連携の取組でもあり、国際連携・協力の手段としても非常に有効な役割を果たすものである。MDA の体制確立に当たっては、透明性の確保と相互の理解から生じる意図しない衝突や偶発的な事故や、エスカレーションの未然防止等の効果を考慮しつつ、国際社会との連携を進める必要がある。

なお、政府が提供する情報に関しては、安全保障上の観点から、提供の適否について適切な判断（データポリシー）が行われる必要がある、これらの判断を行う体制等について検討する必要がある。

イ 国境離島の保全・管理

領海及び排他的経済水域等の外縁を根拠付ける国境離島については、低潮線を含めその保全・管理を行うことが、我が国の広大な排他的経済水域等における、海洋資源開発と利用等の利益をもたらすための施策である。同時にそれは、我が国の領域保全の観点からも重要な施策であり、国家安全保障戦略上も領域保全に関する取組の強化に関する施策として取り上げられている。したがって、国境離島の保全・管理については、次期海洋基本計画において重点的施策として位置付けることを提言

する。具体的には、以下のような取組を進めるべきである。

国境離島と言われる大小様々な500島にも及ぶ離島が存在し続けることが重要であることから、その物理的な状況を衛星画像等により継続的に把握していくとともに、低潮線の保全、沖ノ鳥島の侵食対策等の保全・管理を推進していくことが必要である。また、国境離島には所有者不明の土地が存在することから、国家安全保障の観点から土地所有の状況を把握し土地利用のあり方について検討するといった施策を推進する必要がある。

さらに、国家安全保障戦略を踏まえ、海洋における我が国の海洋権益を確保するための活動として、今後、海洋監視、領海警備、違法操業の取締等を一層強化していく必要がある。いわゆる有人国境離島法が平成28年4月に成立し、平成29年度には同法に基づく新たな国の財政措置が講じられるなど、海洋の安全保障実現のための基盤となる重要な施策が新たに着手されたところであり、有人国境離島地域の保全及び地域社会維持の施策により、当該地域の拠点機能を維持していく必要がある。

また、特定離島（南鳥島及び沖ノ鳥島）における港湾施設の整備・管理の推進や無人国境離島への拠点施設の設置など、関係施策に取り組んでいく必要がある。

ウ 海洋調査、海洋観測

海洋調査及び海洋観測には、多様な目的及び効果があり、海洋調査及び海洋観測は、例えば、海図、水路図誌等の作成といった航行安全のためや、排他的経済水域等の根拠となる領海基線の確定、大陸棚の延長や境界画定交渉への活用等、海洋権益確保にも資するものである。

また、防災という観点から津波襲来時のハザードマップ等への活用や、海洋環境の保全・保護、海洋資源開発のための科学的なデータの収集といった、我が国の安全保障を維持するうえで基盤となる情報の収集のみならず、航海安全、海洋権益確保、防災、海洋環境の保全・保護、海洋資源開発といった多様な目的での活用が可能である。ゆえに、海洋調査、海洋観測の能力向上を不断に図り、それらを計画的に実施していく必要がある。さらに、これらの調査が国連海洋法条約に基づき適切に行われていることは、法が支配する海洋秩序の維持・強化に向けて主導的な役割を果たすという意味を持つ。

また、海洋調査、海洋観測による国際連携・協力の推進は、我が国の国際社会における主導力・発言力の向上に大きく寄与するものである。

エ 科学技術、研究開発

我が国の技術力は、経済力や防衛力の基盤であり、科学技術の促進を図ることは、海洋の産業振興に直結するだけでなく、海洋の安全保障に関連する様々な分野における基盤としての意義がある。安全保障分野及び民生分野の両方で活用可能なデュアルユースを意識した海洋に関連する研究開発、技術力の向上を図ることは、長期的な観点からも重要である。

また、科学技術基本計画においては、「分野が異なる個別システムが相互に連携することにより、自立化・自動化の範囲が広がり、社会のいたるところで新たな価値が生み出されていく。これにより、（中略）幅広い産業構造の変革、人々の働き方やライフスタイルの変化、国民にとって豊かで質の高い生活の実現の原動力になることが予想される。」とされ、このような取組は、MDAの体制確立においても重要な意味を持つ。

このため、上記基本計画における「Society5.0」の概念を海洋分野でも適応すべく、無人機（AUV、ROV等）やドローン等のハード面での技術開発及びそれらのネットワーク化を今後一層推進していくとともに、これらの技術に加え、衛星関連・海洋監視技術、データ・情報の取得・解析技術等について、安全保障に直結する重要な技術として発展させ、統合的な理解と活用を図るべきである。

これらの実現により、統合的な国力の向上を図り、我が国に有利な海洋における安全保障環境を創出することにもつながる。

オ 人材育成、理解増進

海洋に関する様々な活動が、海洋における安全が確保された上に成り立つという認識を広く国民に周知するとともに、海洋の安全保障に関する知見を持つ人材を育成していくことは、海洋人材を広く育成していくことの一環としても重要である。国家安全保障戦略に記載されている社会基盤の強化や知的基盤の強化という観点から、海洋に関する人材育成、理解増進に努める必要がある。また、こういった人材育成、理解増進は、海洋に関する様々な情報を国内外へ向けて発信するために、様々な国際会議、国際機関等に人材を送ることにもつながるという重要性をもつ。

参考：海洋の安全保障との関連性において、上記ア～オの施策が海洋の安全保障の観点からどのように整理できるかをまとめたもの（案）

A. 海洋権益の確保

・我が国の海洋権益確保のための海洋観測・海洋調査活動

・安全保障上の重要な基盤情報取得

・領域警備

B. 海洋監視機能の支援

C. 海洋の秩序維持、法の支配の強化

D. 国際連携・協力

E. グローバルな安全保障環境の改善

F. 社会基盤、知的基盤の強化

・デュアルユース技術の確保

G. MDA への貢献

・海洋状況把握 (MDA) の体制確立のための基盤等

② 海洋の安全保障の補強となる施策

ア 経済安全保障

我が国の海洋権益確保の観点から、我が国管轄海域において適切に調査活動や漁業活動が行われることも必要である。また、排他的経済水域等の開発の推進のために、大陸棚の延長に関する施策を継続し、我が国の管轄する排他的経済水域等を国内外に明示していくことも海洋権益確保の観点から重要である。

海洋エネルギー・鉱物資源の開発に関しては、資源安定供給のために供給源を多角化するという観点から「エネルギー安全保障」の視点が必要であり、我が国として海洋エネルギー・鉱物資源開発の産業化に取り組むことは経済安全保障の面からも意義がある。また、我が国が管轄海域を積極的に利用・管理することは、諸外国に対する管轄海域の明示や諸外国による不当な海洋調査を監視・抑制する意義がある。

水産資源については、水産基本計画や日本学術会議においても言及されているとおり、水産資源を管理・維持するための取組として、漁協や漁業者を中心とした国境警備機能を支援する側面や、管轄海域の積極的な利用による海洋権益の確保、海難発生時の漁業者を中心としたボランティア組織等による支援体制、または、水産資源自体が持つ食料安全保障上の意義等、多面的な性質を持っており、漁業者の持つネットワークを活用することは海洋の安全保障において重要である。

海洋国家である我が国において、経済活動・国民を支える重要な物流基盤である海運の安定的な海上輸送の確保は不可欠である。特に、日本籍船・日本人船員を中核とした安定的な海上輸送体制を確保するとともに、日本の海運会社が運航する船隊が国際競争力を維持・強化することが経済

安全保障の観点から重要である。また、非常時の海上輸送網の維持のため多様な航路を確保することも重要である。

我が国の国際物流のほとんどを支える、シーレーンの安全確保の観点から、シーレーン沿岸国の港湾等のインフラは非常に重要な意味を持つ。特に主要な港湾等における運営に我が国が関与していくことや、我が国の企業や国民によるグローバルな展開を支える物流ネットワークの国際競争力を強化するため、国際コンテナ戦略港湾、国際バルク戦略港湾や LNG パンカリング拠点などの海上輸送拠点を整備することは、海洋における安全保障環境を戦略的に維持・改善する上からも重要である。

海運業・造船業といった海洋産業の振興及び国際競争力の強化は、経済力、防衛力の基盤である技術力の向上につながるものであり、我が国が高度な技術力を活かして国際社会に貢献し役割を高めていくことを通じ、我が国の安全保障環境を維持・改善することになる。

イ 海洋環境の保全・保護

我が国の管轄海域について海洋環境の保全・保護に関する取組を確実に実施し、その成果等を積極的に公表していくことは、我が国の管轄権を国内外に明示し、海洋における権益及び範囲の明確化につながる。

海洋環境の保全等は、「持続可能な開発のための 2030 アジェンダ (SDGs)」の 14 番目の目標にも含まれている地球規模の課題の一つであり、「人間の安全保障」の観点から、海洋の安全保障上の意義もつ。さらに、気候変動分野における国内排出削減の取組やその他、国際社会が直面する様々な環境に関する問題解決に取り組むことにより、本来の海洋環境に関する課題に取り組むことに加え、国際社会における信頼や発言力を強化していくという側面がある。特に、気候変動等に起因する海洋由来の自然災害等に関連し、我が国が収集したデータなどを共有することで、他国の自然災害等の影響を削減することは、我が国にとって望ましい安全保障環境を作り出すことになる。

現在、国家管轄権外区域の海洋生物多様性 (BBNJ) の議論が進んでいるが、国際公共財の利用及び保全についてのルールを守ることを求めていくことは、「法の支配」の享受の観点から、我が国にとっても、望ましい安全保障環境を作り出すことにつながる。

参考：海洋の安全保障との関連性において、上記ア、イの施策が海洋の安全保障の観点からどのように整理できるかをまとめたもの (案)

A. 経済安全保障の観点

海洋の安全保障小委員会 構成員等

1. 構成員

(1) 参 与

- ・兼原 敦子 (委員長) 上智大学法学部教授
- ・高島 正之 合同会社TMC コンサルティング代表
- ・古庄 幸一 元海上幕僚長
- ・前田 裕子 国立研究開発法人海洋研究開発機構監事、株式会社セルバンク取締役
- ・佐藤 慎司 東京大学大学院教授 ※第2回会合のみ出席

(2) 有識者

- ・奥脇 直也 明治大学研究・知財戦略機構客員研究員、東京大学名誉教授
 - ・佐藤 雄二 前海上保安庁長官、海上保安協会理事長
 - ・福本 出 元海上自衛隊幹部学校校長、国家安全保障局顧問、株式会社石川製作所 取締役 東京研究所所長
 - ・伊藤 俊幸 元海上自衛隊員地方総監、金沢工業大学虎ノ門大学院教授
- ※第3回、第4回会合のみ出席

(3) 関係省庁

国家安全保障局、外務省、文部科学省、海上保安庁、防衛省

※そのほか、議題に応じて関係省庁等が参加

2. 海洋の安全保障小委員会 開催実績

- 第1回 (4月25日)：海洋基本計画において整理すべき海洋の安全保障について
- 第2回 (5月25日)：海洋の安全保障における施策とその連携 (1)
- 第3回 (6月 9日)：海洋の安全保障における施策とその連携 (2)
- 第4回 (7月10日)：海洋の安全保障実現のための基層 (1)
- 第5回 (8月 9日)：海洋の安全保障実現のための基層 (2)
- 第6回 (9月 8日)：「海洋の安全保障小委員会」報告書 (案) について
- 第7回 (9月22日)：「海洋の安全保障小委員会」報告書 (案) について

- B. エネルギー安全保障の観点
- C. 食糧安全保障の観点
- D. 国際競争力の強化による安全保障への貢献
- E. 地球規模課題への対応
- F. 海洋権益
- G. 災害・事故への対応

おわりに

これまで述べたように海洋の安全保障環境を維持・改善するために、政府として総合的・統合的な判断を行うとともに、戦略的に海洋政策を推進していくことは非常に重要である。このことを認識しつつ、次の第3期海洋基本計画においては、施策の実施の可否についても十分な検証を行い、これまでの計画において、生じた海洋政策上の問題や現場からの意見を十分に踏まえ、今後10年間を見据え、具体的に取り組みべき施策を明らかにし、我が国が総合的に取り組むべき重要な政策のひとつとして、他の施策と同様に、担当部局と工程表を明らかにし、海洋における安全保障環境の維持・改善に取り組んでいく必要がある。本提言を十分に踏まえて、次期海洋基本計画が策定されることを要望する。

海洋環境の維持・保全プロジェクトチーム報告書

平成29年10月

1. 背景・目的

平成28年度参加者意見書(平成29年3月提出)においては、「海洋の持続的開発・利用と環境保全との両立を図っていく上で早急に方向性を定めるべき課題が残されている。一方、国際社会においては、地球温暖化や海洋酸性化への対応、海洋生物多様性の保全と持続的利用、海洋ごみの回収・処理・発生抑制等様々な課題が次々と顕在化し、海洋環境の維持・保全に対する関心は、これまでに高く高まっている。」ことなどが指摘されている。そのため、「我が国の海洋環境保全の考え方を国内外へ明示し、国際的な議論形成に貢献していく必要がある。」との認識のもと、次期海洋基本計画における主要テーマの一つとして「海洋環境の維持・保全」を取り上げるべきことが提言された。その後、平成29年4月に開催された海洋政策本部会合において、主要テーマとして、海洋の安全保障、海洋の産業利用の促進、海洋人材の育成等とともに、海洋環境の維持・保全について取り上げることが了承された。

このため、参加者会議の下に組織された基本計画委員会に、参与、有識者及び関係府省庁を構成員とする「海洋環境の維持・保全 PT (プロジェクトチーム)」を設置し、その審議を行うこととした。

本PTにおいては、海洋環境の維持・保全を幅広く捉え、環境基本計画をはじめとする関連施策との整合性を図り、次期海洋基本計画の骨格となる施策に関して基本的な方針を取りまとめ、参加者会議・基本計画委員会に対して報告することを目的としている。

具体的には、海洋基本計画の第一部「海洋に関する施策についての基本的な方針」に盛り込むべき内容として、向こう5年間に留まらず中長期的な視点から、海洋環境の保全に関する我が国の基本的な考え方(理念)について整理する。また、海洋環境の主要課題に関する次期海洋基本計画における取組の方向や具体策について取り纏めを行うこととする。

2. 海洋環境の保全に関する基本的な考え方

(海洋の特性を踏まえた海洋環境保全の重要性等)

海洋は、地球上の多様な生物の生息や我々の豊かで潤いのある生活を支えるかけがえのないものである。このような恩恵は、複雑かつ多様で、常に変動する海洋環境に支えられている。また、海洋は、気候変動を緩和するという機能がある一方で、気候変動に

伴う海水温上昇や海洋酸性化などの影響を受けている。海洋環境は、海洋のみならず陸域における社会経済活動の拡大による影響を受け、沿岸域のみならず日本周辺海域、更には海洋全体にまで様々な影響が及ぶ状況となっている。

現行の海洋基本計画の下では、海洋環境の保全等に関して、生物多様性の確保(戦略的取組、海洋保護区の設定・管理等)、沿岸域の総合的管理(防護・環境・利用の調和のとれた総合的な海岸空間の保全、総合的な土砂管理、海洋ごみ対策、閉鎖性海域の管理等)などについて、国内対策のみならず、諸外国とも連携・協力しながら諸課題の解決に取り組んできた。しかしながら、この間も、気候変動に伴う海水温上昇や海洋酸性化、生物の生息に重要な役割を果たしている藻場、アマモ場、干潟、砂浜、砂州・砂堆、サング礁、マングローブなどの喪失、海洋中に漂着・漂流・堆積する海洋ごみなど様々な課題の顕在化を受け、海洋環境への関心が国内外で高まっている。

また、海域は一旦海洋汚染が生じると、汚染範囲の特定や汚染の拡大防止・回復措置を講じることが非常に困難であるという特性を有している。将来世代にわたって海洋からの恩恵を持続的に享受していくためには、我が国はかつて経済発展の過程で海洋汚染を引き起こし、それを乗り越えるための努力を重ねてきた経験を教訓に、海洋汚染の特性等を踏まえ、海洋環境を適切に保全していくことが重要である。

(海洋環境を巡る情勢の変化等)

こうしたなか、現行計画策定後、国際的には海洋環境の諸課題解決に重要な役割を果たすことが期待される大きな動きが見られた。平成27年9月の国連サミットでは、2030年を期限とする国際社会全体の開発目標として「持続可能な開発のための2030アジェンダ(SDGs)」が採択され、その中で「海洋・海洋資源の保全及び持続可能な利用」に焦点を当てた目標(SDG14)が設定された。そして、SDG14の実施促進に向け平成29年6月に開催された持続可能な開発目標14の実施のためのハイレベル会合(SDG14実施支援国連会議)では、SDG14の実施促進に向け、全てのステークホルダー(利害関係者)が取り組む具体的な行動を列挙した成果文書が採択されるとともに、各国等による自主的取組が本会議ウェブサイトに登録された旨が発表された。

気候変動については、平成27年12月、国連気候変動枠組条約第21回締約国会議(COP21)において、2020年以降の温暖化対策の国際的な枠組みである「パリ協定」が採択された。また、生物多様性については、平成22年10月の生物多様性条約第10回締約国会議(COP10)で採択された愛知目標の一部の目標がSDG14に盛り込まれた。更に、平成27年以降のG7サミット首脳宣言等において、マイクロプラスチックを含む海洋ごみ対策の重要性が盛り込まれたほか、海洋酸性化などの海洋環境の急速な変化を把握するための海洋観測の強化に言及している。

こうした国際動向に対し、国内においても様々な対応がなされてきた。生物多様性については、平成24年9月に閣議決定された「生物多様性国家戦略2012-2020」に基づく生物多様性に支えられる自然共生社会の実現に向けた取組が展開されている。気候変動については、「気候変動の影響への適応計画(平成27年11月)」及び「地球温暖化対

策計画(平成28年5月)」が閣議決定されるとともに、平成28年6月に地球温暖化対策推進法が改正され、気候変動の緩和と気候変動の影響への適応に関する様々な取組が進められている。また、沿岸域の保全に関しては、平成26年6月の海岸法改正で創設された海岸協力団体制度の下で、民間を含めた関係者の理解と協働によって、海岸清掃や海浜における動植物の保護などの環境保全活動の推進を図るといった新たな動きも出てきている。

一方で、その分布等の実態把握が十分でなく、生態系への影響が懸念される海洋中のマイクロプラスチック、大規模な白化現象により著しく劣化しているサンゴ礁生態系、北太平洋海域におけるIUU(違法・無報告・無規制)漁業の拡大といった新たな課題も生じている。

(海洋環境の保全に関する基本的な考え方)

<SDGs等国際的枠組みを活かした海洋環境の保全>

上記のような国内外における諸情勢の変化を踏まえ、人類共通の財産である海洋に関する様々な国際的な枠組みを活かし、諸外国とも連携、協力しながら、海洋環境保全に積極的に取り組んでいくことが重要である。特に、SDG14では、持続可能な開発のため海洋・海洋資源を保全し、持続可能な形で利用するため、海洋ごみや富栄養化を含む海洋汚染の防止、海洋及び沿岸の生態系の回復、海洋酸性化の影響の最小限化、沿岸域及び海域の保全など幅広い課題について実現年限を含む具体的な目標を掲げており、その目標達成に向けて各国とも連携して適切に対処していく。また、我が国は、その高い科学調査技術等を活かして、海洋調査・観測を継続的かつ的確に実施し、国際的な枠組みの下での観測データ等の共有や人材育成を活かしていくとともに、国際的な議論に積極的に関与しながら海洋調査技術・機器の標準化や環境影響評価手法の基準づくりを進めていく。更に、海洋環境の保全及び持続可能な利用に資する「国家管轄権外区域における海洋生物多様性(BBNF)」などに関する新たな国際的な枠組みづくりや、既存の枠組みにおける取組の推進にあたって、予防的アプローチの考え方も取り入れつつ、科学的な知見に基づく海洋の持続的な開発・利用と保全を基本とする我が国の考え方が適切に反映されるよう取り組む。

<海洋環境の保全を前提とした海の恵みの持続的な享受>

我が国は海洋との共生を原点とする海洋国家として、海洋環境の保全を前提とした持続的な海洋資源の開発及び利用を推進し、海洋の豊かなめぐみを持続的に享受し、豊かで潤いのある生活を実現していくことが重要である。我が国では、古くから沿岸域において、自然生態系と調和しつつ人手を加えることにより、高い生産性と生物多様性が持続的に維持される海域を形成してきており、こうした海域は「里海」と呼ばれている。沿岸域の海洋環境の保全・再生、自然災害への対策、地域住民の利便性向上等を図る観点から、「里海」など貴重な経験も活かして、関係者の理解と協働の下で陸域と海域を一体的かつ総合的に管理する取組を展開する。また、閉鎖性海域においては、水質等の保全のみならず、水産資源の持続的な利用等も考慮した豊かな海づくりを推進する。し

かしながら、海洋の状態が常に変動し、学術的にも未解明な点が多いということを踏まえ、継続的かつ的確に海洋状況を把握し、その結果を取組の検証やその後の対策の選択や改善に活かすなど、PDCAサイクルを活用した順応的管理を推進する。

<海洋関連施策の有機的な連携>

次期海洋基本計画の重要課題の一つとして「海洋の安全保障」が掲げられており、海洋の安全保障小委員会において基本的な考え方が議論された。海洋環境の保全のための国際的な連携や協力の推進、自然災害等にも対応した沿岸域の総合的管理、生物多様性の保全と持続可能な利用のための海域の適切な管理、海洋状況把握(MDA)の海洋環境分野での積極的な活用など、本PTにおいて議論された海洋環境に関する施策が広い意味で海洋の安全保障に資するものでもある。また、産業PTでは、新たな海洋産業の中でも洋上風力発電の推進や二酸化炭素回収貯留(CCS)の実現などが気候変動の緩和策として環境保全にも資することを指摘している。こうした各方面の議論と連携して、本PTでは、海藻類、海草類、マングロープなどの光合成により取り込まれ固定された二酸化炭素、即ちブルーカーボンに係る取組が、気候変動の緩和策として将来的な発展が期待されることを指摘している。また、海洋事業関係者のみならず国民一人一人が海洋環境を守ることの大切さや自らの生活や行動の在り方が海洋環境とも密接に関係していることへの認識を深めるための海洋教育が重要であることについて確認された。このように海洋環境に関する施策は、様々な分野とも密接に関連していることに留意し、海洋関連施策を有機的に連携して展開していくことが求められる。

3. 海洋環境の主要課題に関する今後5年間の取組の在り方(講ずべき施策の方向・具体策)

① 国際的な枠組みの下での海洋環境の保全の推進

(ア) 海洋保護区の設定及び管理の充実(生物多様性の確保)

海洋の生態系サービスを持続可能な形で利用していくためには、海洋の生物多様性を適切に保全していくことにより、海洋の生態系の健全な構造と機能を支えていく必要がある。我が国は、古来より漁業者自身による自主的な禁漁区・禁漁期間の設定や磯場・干潟の保全等を通じて、持続的に漁業資源を利用するための取組を長きにわたって行ってきたおり、その結果として生物の多様性も保全されてきた貴重な経験を有しているが、一方で陸域からの環境汚染や開発の影響で危機的な状況にも直面してきた。海洋の生物生態系の保全を図っていくためには、相対的に重要度の高い場所を抽出して施策を重点的に展開することや、「里海」をめざした各地のさまざまな経験をもち生かし、既存の社会経済活動や様々な計画・制度との整合を図りつつ、海洋保護区の設定拡大や管理の充実を図っていくことが重要である。

愛知目標及びSDG14においては、2020年までに領海及び排他的経済水域の少なくとも10%を保全するとの目標が採択され、「生物多様性国家戦略2012-2020」及び現行の

海洋基本計画において、同様の目標を記載した。

海洋保護区の設定を進めるため、我が国管轄権内水域から「生物多様性の観点から重要な高い海域」を321海域抽出し、平成28年4月に公表した。しかしながら、現行の海洋基本計画が策定されて以降、海洋保護区の設定面積は微々たる増加にとどまっており、平成29年3月末現在、管轄権内水域に占める海洋保護区の割合は8.3%であり、また管理の質的な充実も今後の課題として残されている。

以上を踏まえて、次期海洋基本計画においては、次のような取組の方向や具体策を盛り込む必要がある。

- 抽出された重要海域を踏まえ、海域の生態系の特性や社会的・経済的・文化的要因を考慮し、また、気候変動の影響への適応策としての重要性も念頭に置き、関係省庁が連携し、平成32年度までに管轄権内水域の10%を適切に保全・管理することを目的として、海洋保護区の設定を進める。
- これまで設定が進んでいない沖合域について、今後の海洋産業の開発・利用という面も考慮しつつ、具体的な設定のあり方について検討を行い、その結果を10%の目標達成に活かして、海洋保護区の設定に関係省庁が連携して取り組む。
- 次期海洋基本計画においては、海洋保護区の設定推進とともに、管理の質的な充実にも重点を置いて取り組むこととし、管理の実効性や効果に関する検証を踏まえた順応的管理を推進する。

海洋保護区は漁業資源の持続的利用に資する管理措置の一つであり、漁業者の自主的な共同管理によって、生物多様性を保存しながら、資源を持続的に利用していくような海域も効果的な保護区となりうるという基本認識の下、漁業者等への海洋保護区の必要性の浸透を図りつつ、海洋保護区の適切な設定と管理の充実を推進する。

なお、本PTにおいて、次の諸点について引き続き関係省庁において検討していくことを求める意見があった。

- 長期的な視点から我が国管轄権内水域の基礎的なデータの収集等のあり方について検討すること
- 管理の質的な充実の内容として、藻場・干潟の保全、海洋ごみの回収、自然景観や生態系の保全・再生等、保護区の指定目的に応じた取組を進めること。

(イ) 国家管轄権外区域の海洋生物多様性の保全及び持続可能な利用

平成27年6月の国連総会会議において、国家管轄権外区域における海洋生物多様性(BBNJ)の保全と持続可能な利用に関する新たな国際約束を作成することが決定され、平成28年3月以降、新協定作成に向けた準備委員会合会が開催された。本年7月の第4回準備委員会合会において、準備委員会の勧告が採択され、同勧告を含む報告書が本年末までに国連総会に提出される。これを踏まえ、平成30年9月までに新協定の作成に関する政府間会議の開催時期等が決定される予定である。

準備委員会合会には、多くの国々に加え、国際機関及びNGOが参加し、活発な議論が行われたが、主要論点となった4分野(①海洋遺伝資源(MGR)、②区域型管理ツール

(ABMT)、③環境影響評価(EIA)、④能力構築・海洋技術移転(CB/TMT)のいずれにおいても結論を出すことなく、今後の検討に委ねるとの記述にとどまっている。

こうしたなか、平成28年10月に南極のロス海に、世界最大の海洋保護区が関係国の合意のもと設定されたが、生物多様性の保全とともに、海洋資源を持続的に利用していくという観点を入れて設定が行われた。

また、公海域等においてIUU漁業の拡大が指摘されており、国際的な漁業管理機関等による対策が求められている。

以上を踏まえて、次期海洋基本計画においては、次のような取組の方向や具体策を盛り込む必要がある。

- 海洋保護区の適切な指定・運用、海洋資源開発・利用における的確な環境影響評価などは、BBNJの保全と持続可能な利用の双方にとって有益な役割を果たし得るという認識の下、新協定の作成に係る政府間会議等の議論に積極的に参加する。
- 公海域等における高度回遊性魚類等の資源管理の効果を損なうIUU漁業に対して、地域漁業管理機関における対策強化等を主導する。

(ウ) 脆弱な生態系の保全への対応

愛知目標においては、サンゴ礁をはじめとする気候変動に伴う海洋酸性化等の影響を受ける脆弱な生態系への人為的圧力を抑制し、健全性を維持することが掲げられており、SDG14においても同様の目標が掲げられている。しかしながら、地球規模生物多様性概況第4版(2014年)においては、脆弱な生態系への人為的圧力は増大しており、目標から遠ざかっていると評価されている。

特に、平成28年度には、世界規模でサンゴの白化現象が起こり、例えば我が国最大のサンゴ礁域である石西礁湖(沖縄県)においては、サンゴ群体の9割以上が白化し、7割が死滅するなど、脆弱な海洋生態系の状態悪化が顕在化し、その保全と再生は喫緊の課題となっている。このため、本年4月には、サンゴ大規模白化緊急対策会議において「サンゴ大規模白化現象に関する緊急宣言」に基づく緊急対策を関係者が連携して推進することとなった。

一方、藻場、アマモ場、干潟、砂浜・砂州・砂堆、マングローブなども、多くの希少生物が生息し、多様な生物の産卵や育成の場となるなど、生物多様性の確保や水産資源の維持培養にとつて貴重な場となっている。しかしながら、経済成長期を通じた沿岸域の開発、更には近年の高い海水温の影響等で、こうした貴重な場の多くが失われてきており、その保全や再生も重要な課題となっている。

以上を踏まえて、次期海洋基本計画においては、次のような取組の方向や具体策を盛り込む必要がある。

- サンゴ礁、藻場、アマモ場、干潟、砂浜・砂州・砂堆、マングローブなどの生態系は、気候変動に伴う海水温上昇や海洋酸性化などの影響を受けて、脆弱性が高い生態系であり、深刻な状況にあることを踏まえ、パリ協定の目標達成に向けた気候変動の緩和の取組を一層推進する。

・サンゴ礁においては、「サンゴ礁生態系保全行動計画 2016-2020」「サンゴ大規模白化現象に関する緊急宣言」に基づき、サンゴ礁生態系の回復のための人為的圧力の低減をはじめとした適応策の実施に取り組むとともに、その劣化の状況を把握するためのモニタリングを推進し、その成果を適応策に活かしていく。

・藻場、アマモ場、干潟、砂浜、砂州、砂堆、マングローブなどは、生物多様性の確保や水産資源の増殖にとって重要な場となっており、そうした場の衰退要因を的確に把握しつつ、その保全や再生へ積極的に取り組む。

・種の保存のための基礎的な資料であるレッドリスト（絶滅のおそれのある野生生物の種のリスト）の改訂に向けて、関係省庁が連携し、レッドリストの統合や対象種の拡充を検討しつつ、作業に着手する。

(エ) 地球温暖化・海洋酸性化への対応

地球温暖化は、全世界が協力して対応していくべき地球規模の課題の一つであり、平成 27 年 12 月の国連気候変動枠組条約第 21 回締約国会議（COP21）において採択された「パリ協定」においては、世界全体の平均気温の上昇を 2℃より十分下方に抑える世界共通の目標が設定され、今世紀後半に人為的な温室効果ガスの排出量と吸収量を均衡させることが盛り込まれた。

海洋酸性化は、もう一つの二酸化炭素問題として、地球温暖化に加えて世界規模の環境負荷要因とされている課題であり、SDG14 においても「あらゆるレベルでの科学的協力の促進などを通じて、海洋酸性化の影響を最小限化し、対処する」とされている。

このような背景の下、我が国においては、太陽光発電や風力発電をはじめとする再生可能エネルギーの導入、海運分野や水産分野における二酸化炭素の排出削減等も進められている。

しかしながら、気候変動に伴う海水温上昇や海洋酸性化が、海洋環境や生物多様性等に対して及ぼす影響については、科学的な知見の集積は十分とは言えず、限られたデータに基づく分析も不確実性が未だ大きいのが実情である。

以上を踏まえて、次期海洋基本計画においては、次のような取組の方向や具体策を盛り込む必要がある。

- ・海水温上昇や海洋酸性化など気候変動に伴う海洋環境や海洋生態系に対する影響を的確に把握するため、海洋における観測・監視を継続的に実施するとともに、気候変動及びその影響の予測・評価に関する取組を強化しつつ適応策の検討を進める。
- ・海洋観測データの充実、更なる精緻化を目指すとともに、効果的な海洋観測の実現のため、観測の自動化技術の開発向上に取り組むとともに、その国際標準化に取り組む。
- ・気候変動及びその影響に関する新たな知見の蓄積に努め、平成 32 年を目処とする第 2 次気候変動影響評価において、その知見を反映する。
- ・海洋における気候変動及びその影響についての情報を含め、様々な気候リスク情報を集約し、各主体の適応の取組を支える情報基盤である「気候変動適応情報プラットフォーム」を充実させる。

・国際的な枠組みの下で実施される観測データ等の共有に参画・貢献するとともに、科学的研究の支援や人材育成も積極的に推進し、科学的根拠に基づいた国際的な合意形成に貢献していく。

・温暖化効果ガスや大気汚染物質の排出抑制による環境負荷の低減への取組として、船舶の省エネ技術の実証や IoT の活用による運航の効率化、港湾における省エネ化の推進、港湾区域における二酸化炭素吸収源拡大対策、LNG 燃料船の普及や LNG パンカリング拠点の形成等に取り組んでいく。

・気候変動の緩和策として将来的な発展が期待される海洋におけるブルーカーボンに係る取組の普及拡大を推進する。

・温室効果ガス（二酸化炭素）等の排出増大による気候変動が、海水温上昇や海洋酸性化といった海洋環境問題を引き起こしていくということについて、広く国民の理解を得ていく努力を行う。

(オ) 海洋ごみへの対応

海洋ごみには、海岸などにある漂着ごみ、海面に浮遊する漂流ごみ、海底に堆積する海底ごみがある。漂着ごみは、海岸の景観を損ねるだけでなく、海岸機能の低下等をもたらし、漂流ごみとともに航行障害などをもたらす。漂流ごみや海底ごみは漁業に支障を及ぼす。海底ごみは、深海域も含めてその存在が確認されているが、その回収自体が非常に困難になるという側面がある。また、海洋ごみは誤飲・誤食などによる海洋生物への危害など生態系への影響や漁業生産への悪影響等、様々な影響・被害をもたらす。さらに、近年では新たに、海洋中のマイクロプラスチックによる生態系への影響が懸念されている。海洋ごみの対策を進めるにあたっては、上述した各種類の特性を踏まえつつ、調査を進めるとともに予防的見地に立って対処することが重要である。

国際的には、平成 27 年 6 月にドイツにて開催された G7 エルマウサミットの首脳宣言において、海洋ごみが世界的な問題であることが認識されるとともに、海洋ごみ問題に対処するための G7 行動計画が策定された。その後も、平成 28 年 5 月の G7 伊勢志摩サミット等においてマイクロプラスチックを含む海洋ごみ対策の重要性等が確認されるとともに、G20 の枠組みでも本年 7 月の G20 ハンブルクサミットにおいて海洋ごみが高まって取り上げられるなど、国際的な関心が高まっている。また、アジア地域でも、日韓三カ国環境大臣会合（TEMM）等において、海洋ごみの対策の必要性等が確認されている。

我が国では、平成 21 年に制定された海岸漂着物処理推進法に基づき、回収・処理や発生抑制など各種対策が行われてきているが、海洋ごみの削減のためには発生抑制対策の更なる促進が必要である。また、日本周辺海域では海洋ごみ調査が継続して実施されているが、マイクロプラスチックを含めた海洋ごみの詳細な実態や生態系への影響に関するデータや知見は十分ではなく、海洋ごみの計測方法の高度化・効率化も課題となっている。

以上を踏まえて、次期海洋基本計画においては、次のような取組の方向や具体策を盛

り込む必要がある。
・ 海洋ごみについて、実態把握、回収処理、発生抑制対策、国際連携を総合的に推進していく。

・ マイクロプラスチックを含む海洋ごみの分布状況や有害物質の吸着状況、海洋生物や生態系への影響等の調査を継続的に実施するとともに、モニタリング方法の高度化等の調査研究を推進する。

・ 海洋ごみの削減に向け、地域の実情に応じた海洋ごみの回収・処理に加え、陸域等から流入するごみの発生抑制の更なる推進のため、使い捨てプラスチック容器包装等のリデュースやリサイクル、不法投棄の防止等について、教育やライフスタイルの観点からも念頭に置きつつ、普及啓発を含めて総合的に対策を講じる。

・ G7での取組等を踏まえ、マイクロプラスチックに関するモニタリング手法の国際的な調和の推進などを通じて、地球規模での分布状況の解明に貢献する。また、海洋ごみに関する調査研究や人材育成などに関する国際協力を通じて、特にアジア地域における海洋ごみの実態把握や排出削減に貢献する。

なお、海底ごみについて、回収が困難になるという特性を踏まえつつ、それぞれの目的及び体制等を考慮しつつ、総合的で継続的な回収・発生抑制方策について、引き続き関係省庁において検討していくことを求める意見があった。

② 沿岸域の総合的管理的管理の推進を通じた環境の保全、適切な防災対策及び海洋利用の推進
沿岸の海域は、藻場、アマモ場、干潟、砂浜・砂洲、砂浜・砂州・砂堆、サンゴ礁、マングローブなどを擁し、多くの海洋生物の生息・育成する場となっていることのみならず、海水の浄化機能など、膨大な価値を産出する区域である。一方、沿岸の陸域は、自然災害の被害を受けやすいものの、水産業や海運の利便性、温暖湿潤といった海洋がもたらす穏やかな気候などから、古来より人口が集中して数多くの社会経済活動の拠点が形成されてきた。

海岸線を挟んで海域と陸域へ広がる沿岸域は、人々の多様な社会経済活動による影響に加え、河川や地下水の流入、波浪や海流などの海水の運動をはじめとして、陸域と海域が絶えず相互に影響を及ぼし合うことにより、多様で複雑な自然環境を形成している。

また、森林と海とは大気循環さらには河川や地下水脈でもつながっており、土砂の移動により干潟・砂浜などが形成される中、森林から供給される栄養塩類は、川や海の魚を始めとする生物を育み、豊かな海を作っている。

このような沿岸域の持続的な利用にあたっては、利用を制限するのみではなく、環境に配慮した利用方法や環境を保全・再生していくための取組等を展開するとともに、平時から、海岸侵食の実態や、将来想定される地震・津波、高潮被害等を踏まえ、環境や利用にも配慮した防災・減災計画を準備し海岸保全を実施するなど、環境の保全・適切な防災対策・様々な利用のバランスを図りつつ、海域と陸域を一体的に捉えた総合的な管理に取り組んでいくことが重要である。

こうした取組を推進していくため、沿岸域で様々な環境保全活動を展開する地域の住民や民間団体、行政機関等をはじめとする広範な利害関係者、及びそれらで構成する沿岸域総合管理に係る協議会組織が極めて重要な役割を果たしている。これまでも関係省庁は、沿岸域において環境保全、産業振興、防災・減災などを目的として様々な施策を講じてきており、こうした関係省庁の施策を的確に活用し、また、流入する河川等陸域をも巻き込んで、協議会活動が行われている地域（県や市町村）も各地で出てきている。今後は、こうした協議会活動について、更なる普及拡大を図るとともに、これまでの活動の継続性を確保し、更なる活性化を図っていくことが重要である。

一方、瀬戸内海をはじめとする閉鎖性海域においては、一定の水質改善がみられるものの、一部の水域では赤潮や貧酸素水塊といった問題が依然として発生している。また、栄養塩の不足により養殖ノリの色落ち被害が繰り返し発生するなど基礎生産力や漁業・養殖生産への影響について漁業者や消費者の懸念が強まっている。一方で、漁業生産等に影響を与える要因として、栄養塩類のほか海水温上昇や生物生息場の変化等を指摘するなど様々な意見がある。このため、科学的な知見を踏まえた「きれいで豊かな海」の確保に向けた検討・取組を進めていくことが求められている。

また、海洋の生物生産性はもとより、ブルーカーボンに係る取組の推進や生物多様性の確保を図る上で、沿岸海域の藻場、アマモ場、干潟、砂浜・砂州・砂堆、サンゴ礁、マングローブなどの重要性が指摘されており、それらの保全や再生に向けた取組の重点的な推進が求められている。

さらに、十分な知見が得られていない事案に対しては順応的管理をとることや、特定種を対象とした個体群生態学的手法の限界を踏まえて生態系や複数種を対象とする群集生態学的手法によるエコシステムマネジメントが重要である。

以上を踏まえて、次期海洋基本計画においては、次のような取組の方向や具体策を盛り込む必要がある。

・ 沿岸域の総合的管理的管理にあたっては、森里川海をつながり、流域全体の水循環や生態系管理を意識し、問題解決に必要な一定の広がりにおいて、人が関与して海を保全・管理して環境の保全を図る。その際に、より良い海をつくって豊かな恵みを得るというような「里海」づくりの考え方を積極的に取り入れて取組を進める。

・ 沿岸域の総合的管理的管理の実施にあたり、このような取組に係る協議会活動の普及拡大等に向けて、関係省庁が連携して、自治体や協議会組織に対する支援の在り方について検討を行い、具体化を図る。

・ 陸域から海域への土砂供給の減少や沿岸構造物による沿岸漂砂の流れの変化等による国土の減少や自然環境への影響を軽減するため、関係機関が連携して、砂防施設による流出土砂の調整、ダムにおける堆砂対策やダム下流への土砂還元、侵食海岸におけるサンドパイパスや養浜の実施など、総合的な土砂管理に取り組み。

・ 海岸域において、全国共通する海岸保全基本方針と全国を71の沿岸域に分割し、それぞれに地域の意見を反映した海岸保全基本計画をもとに、災害からの防護に加え、海

岸協力団体制度の活用等を通じ、地域住民による利用の促進や環境の維持に係る取組等が調和するよう海岸空間の保全を行う。これらの取組を通じて沿岸域全体の総合的管理を推進する。

- ・新技術を活用した海岸保全施設の点検・モニタリング手法等の開発やその普及に取り組み、適時的確なモニタリングを通じて順応的な海岸侵食対策等の海岸整備を推進することで良好な海岸環境の保全・創出に努める。
- ・海岸林、湿地、サンゴ礁などが有する非常時における防災・減災の機能及び平時における生態系保全等の機能を評価し、各地域の特性に応じて、自然生態系を積極的に活用した防災・減災対策を推進する。
- ・閉鎖性海域では、環境負荷の適正管理や保全・再生に向け、全国海の再生プロジェクトや海洋環境整備事業などの諸施策を展開する。また、きれいで豊かな海の実現に向けて、水質、海水温上昇、生物生息場の変化等と水産資源や環境価値の関係性についての調査及び研究に努めるとともに、科学的な知見を踏まえて対策の在り方についての検討し、地域における多様な主体が海の将来像を議論し、連携・協働した計画的・総合的な取組みを推進する。

なお、以下の諸点について引き続き関係省庁において検討していくことを求める意見があった。

- ・協議会組織による活動は、幅広い利害関係者の相互理解を図りつつ、協働した取組を積み重ねる必要がある。例えば、目標値の設定等を通じて PDCA サイクルによる進捗管理ができればよりな仕組みについて検討を進めるとともに、取組の成果や課題について分析し、更なる展開に活かすよう、関係省庁が連携して取り組むこと
- ・「海洋再生エネルギー利用促進に関する今後の取組方針」を参考に、総合海洋政策推進事務局が基本方針を定め、沿岸域ごとに自治体が主導して、関係者間で建設的な意見交換や活動ができる協議会組織の設置を誘導する方式の導入を検討すること。
- ・健全な水循環の維持又は回復を目的として地域で策定される流域水循環計画と沿岸域の総合的管理が必要などところについて、連携に向けた情報収集を行うこと。
- ・自然科学的活動のみならず、地域の文化や伝統を活かした人の交流、商品の流通等人文科学的アプローチにより、環境保全活動への理解や参画を促していく取組の推進方策についても具体化すること
- ・地域主体の取組を推進するためには、これを支える地域の研究者・研究機関の役割が不可欠であることから、これらの養成・再生を推進すること

③ 海洋の開発・利用と環境の保全との調和

自然環境下における開発・利用行為は、自然環境に何らかの影響を及ぼす恐れがあるものであり、現行の海洋基本計画においては、「海洋の開発・利用と環境保全との調和を図るため、開発・利用と環境保全が二律背反であるかのような考え方を払しょくし、環境に配慮した開発技術の確立に取り組み」と記載されている。

海洋の開発・利用、特に、洋上風力発電や CCS などは、再生エネルギーの導入促進や

温室効果ガスの排出量と吸収量の均衡など地球温暖化対策への貢献という側面もある。これらの事業化にあたっては、環境影響評価の新しい課題として科学的知見に基づいた適切な手法の具体化が求められている。

洋上風力発電について環境保全と再生可能エネルギー導入促進の観点から、保全するエリア、再生可能エネルギーの導入を促進するエリア等の設定を行う取組（ゾーニング）の手法が検討されている。なお、諸外国では、総合的な海域管理と多様な資源の持続的可能な利用を目的として管理利用計画（MSP）が導入されている。

これまでの海洋の開発・利用は、領海内の沿岸域（例えば陸上から目視が可能範囲程度）に限られており、環境影響評価の事例についても、水深が比較的浅い沿岸域のみとなっている。一方で我が国では、熱水鉱床等の商業化に向けた研究開発が進められており、今後の開発・利用区域は、より沖合域や深海底へ拡大していくことが想定されるため、こうした海域における環境への影響を調査し評価することも重要となっている。

海運・造船国家である我が国が、船舶からの海洋汚染物質や大気汚染物質の排出防止を主導するとともに、国際的な課題である船舶の解体・再生利用（シップリサイクル）における環境保全等にも率先して取り組む必要がある。

海洋汚染等の海洋利用に伴う様々な問題に関しては、国際的枠組みの下でより効果的にその防止に取り組むことが必要である。

以上を踏まえて、次期海洋基本計画においては、次のような取組の方向や具体策を盛り込む必要がある。

- ・洋上風力発電、CCS、海洋資源開発など海洋の開発・利用においては、環境保全と開発・利用を両立させるために環境への影響の評価を行うことが重要である。
- ・今後の沖合域や深海域における海洋の開発・利用に関して、国内外での取組状況や国際的な議論も考慮しつつ、環境への影響を評価する上で必要となるデータを収集するとともに、事業開始後の事後調査を含めて、環境への影響の評価のあり方に関する検討を行う。
- ・洋上風力発電については、導入と環境の保全との両立の観点から、ゾーニング手法の検討結果も踏まえ、今後の導入促進のあり方を検討する。
- ・環境への影響を評価するための生物化学的データ観測を強化するためのプラットフォームの構築や観測用センサー開発に取り組みとともに、環境影響の評価のあり方に関する検討及びその成果を踏まえ、関係機関との協力の下で国際的なルールづくりに貢献する。
- ・船舶からの海洋汚染物質や大気汚染物質の排出防止や船舶の解体・再生利用（シップリサイクル）に伴う海洋汚染に適切に対処するため、国際条約や基準づくりを主導し、早期発効に向けた環境整備を図るとともに、発効後の適切な執行を確保する。
- ・海洋環境保全に係る地域的な取組に適切に対応し、海洋汚染等に関して関係国との情報共有や国際連携を推進する。

④ 海洋環境を的確に保全するための基盤となるモニタリング・調査研究

海洋環境の適切な保全を図っていくためには、海洋の状態やその変化を適切に把握・評価していく必要があるが、時間的・空間的に絶えず変化を続ける海洋は、陸上に比べ情報量も量も限られていないため、生じている事象の原因はもとより、事象そのものの全体像を把握し切れ切れていないなど、未知な分野が極めて多い。

海洋において、精度の高いモニタリングを長期的かつ広域に展開していく必要があるが、モニタリングの技術開発や実施体制の整備、そのための基盤的な調査・研究は、経済的利益に直結する成果を得にくいことから、国内における理解は必ずしも浸透しておらず、リソースは減少傾向にある。

また、海洋観測によって得られた成果は、海洋環境の保全を推進する上でも大きな資産であり、その有効活用を図っていくことが必要である。

以上を踏まえて、次期海洋基本計画においては、次のような取組の方向(考え方)や具体策を盛り込む必要がある。

- ・ 海洋のモニタリングについては、リアルタイム性のみならず、長期的な観測を積み重ねるとともに、人工衛星や観測ブイ等を用いた高度な観測技術を最大限活用し海洋を総合的に観測することが重要であり、海洋観測を行う調査船の運航日数の確保、効率的な観測に資する観測の自動化技術の向上等に取り組む。
- ・ 海洋の酸性化、貧酸素化、多様性の喪失、海洋生態系の劣化など、人類の諸活動による影響を受ける生態系の脆弱性に関する知見を得るために、これまでの物理分野に加え、現在時空間的に疎らである生物地球科学分野や生物分野のデータを、より深海域まで精度よく観測するため、漂流フロート、係留系及び船舶による観測を組み合わせた統合的観測網の構築を目指す。
- ・ 海洋モニタリングや海洋観測によって得られる海洋情報は、関係機関で情報共有することにより統合的に活用することが重要である。このため、関係機関は、海洋状況把握(MDA)の能力強化のため整備、運用する「海洋状況表示システム」に対して、必要なデータ・情報の加工・管理等を行ったうえで情報提供を行うとともに、同システムを沿岸域から全球的な海洋環境の幅広い課題の解決を目指して有効に活用する。

なお、以下の諸点について引き続き関係省庁において検討していくことを求める意見があった。

- ・ 海洋環境関連施策が海洋環境の保全に具体的に果たしている役割や、その定量化に関する調査研究を進めること
- ・ 長期的な視点から我が国管轄内水域の基礎的データの収集等の在り方について検討すること
- ・ 陸域における諸活動等が陸水や地下水の流入を通じて沿岸域の海洋環境に与える影響等に関して調査研究を進めること

⑤ 海洋環境の保全の重要性に対する国民的理解の醸成

四周を海に囲まれた我が国の国民は、その社会経済活動を通じて海洋環境に影響を及ぼすと同時に、海洋環境の変化によって様々な影響を受ける当事者でもある。

しかしながら、若い世代、特に子供たちの海離れが急速に進み、各地の伝統文化的な行事も含めて海に接する機会が少なくなっており、海への関心が薄れてきている。また、大人の世代においても経済活動が重視される余り、相対的に資本利益率の低い海域への関心は薄れており、海水浴など人生を豊かにする文化活動への参加も低調になってきている。結果的に、現在、海洋においてどのような事象が生じ、その原因として何が想定され、それら事象は今後、自らの生活はもとより様々な生物や、更には国土、大気など地球全体にどのような影響を及ぼすのかについて、国民が知る機会も限られている。

一方で、海洋環境を保全していくためには、国民の理解と協力が不可欠であり、現在とるべき、もしくは、とり得る対応策について、メリット・デメリットを含めて国民に周知し、その実行に向けての社会的、経済的、文化的な合意を形成していく必要がある。

以上を踏まえて、次期海洋基本計画においては、次のような取組の方向(考え方)や具体策を盛り込む必要がある。

- ・ 国民が海洋と触れ合う機会を充実させるとともに、様々なマスメディアを通じて情報発信に努めることなどにより海洋に関する国民の理解を一層図って努めていく。
- ・ 海洋への理解増進、海洋教育の推進に資する海との触れ合いや新鮮な水産物を食すことができるといった機会を観光資源として積極的に活用し、農山漁村滞在型旅行をビジネスとして実施できる地域の創出に向け、ソフト・ハードの取組を一体的に支援する。
- ・ 私たちのライフスタイルが海洋環境に様々な影響を及ぼしていることへの自覚を高め、海洋環境の改善に繋がるより良い行動を促すような環境教育等を推進していく。
- ・ 地域のNGOなどローカルで頑張っている活動を継続してもらいたうためにも、情報発信を支援する仕組みを検討する。

なお、海洋環境への国民的理解醸成を効果的に図るという観点から、一般市民等の協力の下で海洋データを集める手法についても、引き続き関係省庁において検討していくことを求める意見があった。

4. 基本計画の策定や施策の推進にあたって

海洋環境の保全等に関する多様な政策を従前にもましてより一層効果的・効率的に実施していくためには、講ずべき施策について具体的な目標(数値目標や定性的な目標等)を可能な限り設定し、適時・適切な施策の評価を踏まえ、施策の執行管理や見直しに反映していくことが重要である。

しかしながら、現行の海洋基本計画のうち環境分野において、具体的な数値目標を明示しているものは、平成32年度までに沿岸域及び海域の10%を適切に保全・管理することの事項のみで、そのほか施策の達成年限を記載しているものが一部に存在するにとどまっている。また、海洋環境モニタリング等のように継続的に取り組むことが重要であ

り、数値目標自体を設定することが困難な分野も少なくない。

このため、講ずべき施策について、今後取り組むべき事項やスケジュール、実施体制等を具体的に示した工程表を作成し、数値目標等が設定されていない場合にあっても、施策の到達点を明確化するとともに、施策に関連する指標(関連計画における目標値等を含む)を選定し、施策の進捗状況や課題の把握、取組内容の改善等に活かしていくことが重要である。

また、工程表に基づく施策の達成状況等に関する評価の結果を参与会議に報告し、必要に応じて参与会議の意見を付した上で、適切な方法で公表する必要がある。

本 PT において、次のような諸点について引き続き検討していくことを求める意見があった。

- ・ 重要な概念を含むものは適宜図表を使用したり、海洋政策体系の模式図等を活用するなど、わかりやすい計画とすること
- ・ 海洋基本計画やその下での施策の執行管理において、目標の具体化や定量化を行うことが重要であり、関連する調査研究を推進すること
- ・ 本 PT で参与や有識者から検討すべきとの指摘のあった多くの事項については、本 PT の報告書の記録に残し、計画策定後の進捗状況の評価等の際に検討状況をレビューし新たな施策等の検討に活かしていくこと。

なお、具体的な目標の設定や工程表の扱いについては、参与会議・基本計画委員会においてさらに検討が行われることに留意する必要がある。

以上

海洋環境の維持・保全 PT 構成員

1 参与会議参与

鷺尾参与 (主査) (国研)水産研究・教育機構理事 水産大学校代表

佐藤参与 東京大学大学院教授

高島参与 合同会社 TMC コンサルティング代表

元三菱商事株式会社代表取締役副社長

2 有識者

大塚 直 早稲田大学大学院法務研究科教授

岡田光正 放送大学理事・副学長

白山義久 JAMSTEC 理事

松田 治 広島大学名誉教授

山野博哉 国環研 生物・生態系環境研究センター長

吉田徳久 早稲田大学大学院教授

3 関係省庁

内閣府、外務省、文部科学省、農林水産省、国土交通省、環境省、
経済産業省

海洋環境の維持・保全PT 開催実績

- 第1回PT：5月16日(月) 論点整理
- 第2回PT：7月5日(火) 論点に対する関係省庁の考え方、意見交換
- 第3回PT：8月4日(木) //
- 第4回PT：8月31日(水) 総合討論
- 第5回PT：9月15日(金) とりまとめ

(参考) 海洋環境の維持・保全PT報告書において用いられた用語等について

用語	説明
SDGs	Sustainable Development Goals(持続可能な開発目標)の略。 平成27年9月の国連サミットで採択された「持続可能な開発のための2030アジェンダ」にて記載された2016年から2030年までの国際目標。先進国を含む国際社会全体の開発目標として、2030年を期限とする包括的な17の目標を設定。
SDG14	SDGsの14番目の目標で、海洋・海洋資源の保全及び持続可能な利用に焦点を当てている。
海洋酸性化	一般的に弱アルカリ性(pH=約8.1)である海洋に、二酸化炭素が多く溶け込むことで水素イオン濃度が高まり、海水中のpHが下がって酸性化する現象。海洋酸性化が進むと、造礁サンゴや有孔虫、貝類などの炭酸カルシウムの骨格を持つ生物が骨格を作りにくくなる。
生物多様性国家戦略2012-2020	生物多様性条約及び生物多様性基本法に基づき、生物多様性の保全と持続可能な利用に関する基本的な計画として、政府が定める計画。わが国では、「生物多様性国家戦略2012-2020」が平成24年9月28日に閣議決定された。
気候変動の影響への適応計画	平成27年11月27日閣議決定。 気候変動の影響への適応に関し、関係府省庁が緊密な連携の下、必要な施策を総合的かつ計画的に推進するため、政府として初の適応計画を策定。基本的考え方(第1部)では、目指すべき社会として、気候変動の影響による国民の生命、財産及び生活、経済、自然環境等への被害を最小化あるいは回避し、迅速に回復できる、安心・安全で持続可能な社会の構築することとし、[1] 政府施策への適応の組み込み、[2] 科学的知見の充実、[3] 気候リスク情報等の共有と提供を通じた理解と協力の促進、[4] 地域での適応の推進、[5] 国際協力・貢献の推進からなる5つの基本戦略が設定された。その他、分野別施策(第2部)及び基盤的・国際的施策(第3部)で構成。
マイクロプラスチック	微細なプラスチックごみ(5mm以下)のこと。マイクロプラスチック及びそれらに含有/吸着する化学物質が食物連鎖に取り込まれ、生態系に及ぼす影響が懸念されている。
IUU漁業	Illegal Unreported and Unregulated(違法・無報告・無規制)の略称。 2001年のFAOの「違法な漁業、報告されていない漁業及び規制されていない漁業を防止し、抑止し、及び排除するための国際行動計画」による定義の趣旨は以下のとおり。 (1)「違法な漁業」とは、沿岸国の法令や関係する地域漁業管理機関の保存措置等に違反して行われる漁業。 (2)「報告されていない漁業」とは、沿岸国の法令や関係する地域漁業管理機関の報告手続に違反して、関係当局等による活動が報告されていない漁業、又は不正確な報告をしながら行われる漁業。 (3)「規制されていない漁業」とは、地域漁業管理機関の保存管理措置に違反

BBNJ	<p>して操業する無国籍の漁船や非加盟船の漁船等による漁業。</p> <p>Marine Biological Diversity of Areas Beyond National Jurisdiction (国家管轄域外区域の海洋生物多様性) の略称。国連海洋法条約上、国家の管轄権が及ばない海域、すなわち同条約にいう公海及び深海底の海洋生物多様性をいう。</p>
予防的アプローチ	<p>被害や対策コストが非常に大きくなる問題や、長期間にわたる極めて深刻な、あるいは不可逆的な影響をもたらす可能性がある問題に対して、科学的証拠が欠如していることをもって対策を遅らせる理由とはせず、科学的知見の充実に努めながら予防的な対策を講じるという考え方。(第四次環境基本計画)</p>
里海	<p>1998年に柳哲雄教授が「人手が適切に加わることにより生物生産性と生物多様性が高くなった沿岸海域」と定義。</p> <p>豊かな海の恵みを利用しながら生活してきている人の暮らしと強いつながりのある地域で、自然生態系と調和しつつ人手を加えることにより、高い生物生産性と生物多様性の保全が図られている海域概念。</p>
順応的管理	<p>Adaptive Management</p> <p>生物多様性基本法の基本原則(第三条)において、「生物の多様性の保全及び持続可能な利用は、生物の多様性が微妙な均衡を保つことにより成り立ち、おり、科学的に解明されていない事象が多いこと及び一度損なわれた生物の多様性を再生することが困難であること」に鑑み、科学的知見の充実に努めつつ生物の多様性を保全する予防的な取組方法及び事業等の着手後においても生物の多様性の状況を監視し、その監視の結果に科学的な評価を加え、これを当該事業等に反映させる順応的な取組方法により対応することを旨として行われなければならない。」とされている。</p> <p>「自然の環境変動により当初の計画では想定しなかった事態に陥ることや、歴史的な変化、地域的な特性や事業者の判断等により環境保全・再生の社会的背景が変動することをあらかじめ管理システムに組み込み、目標を設定し、計画がその目標を達成しているかをモニタリングにより検証しながら、その結果に合わせて、多様な主体との官の合意形成に基づいて柔軟に対応していく手段」(国土交通省港湾局「順応的管理による海辺の自然再生計画」から引用)</p>
MDA	<p>Maritime Domain Awareness(海洋状況把握)の略称。</p> <p>我が国の海洋安全保障、海上安全、自然災害対策、海洋環境保全、海洋産業振興・科学技術の発展等に資する海洋に関連する多様な情報を、取扱等に留意しつつ効果的な集約・共有を図り、海洋に関する状況を効率的に把握すること</p>
CCS	<p>Carbon Dioxide Capture and Storage(二酸化炭素回収貯留)の略称。</p> <p>工場や発電所などから発生する二酸化炭素を大気放散する前に回収し、地中貯留に適した地層まで運び、長期間にわたって安定的に貯留する技術(日本CCS調査株式会社HPから引用)</p>
海洋保護区	<p>海洋生態系の健全な構造と機能を支える生物多様性の保全及び生態系サービス</p>

	<p>の持続可能な利用を目的として、利用形態を考慮し、法律又はその他の効果的な手法により管理される明確に特定された区域(「海洋生物多様性保全戦略」における定義)。具体的には、自然景観の保護(自然公園等)、自然環境又は生物の生息・生育場の保護(自然環境保全地域等)、水産動植物の保護培養(保護水面、指定海域等)が該当する。なお、現在設定されている海洋保護区は領海及び排他的経済水域の約8.3%に相当する約36.9万km²。</p>
愛知目標	<p>「生物の多様性に関する条約(生物多様性条約)」において決定された目標。</p> <p>生物多様性に関する2011年以降の新たな世界目標である戦略計画2011-2020において、2050年までに「自然と共生する世界」を実現することを目指し、2020年までに生物多様性の損失を止めるための効果的かつ緊急の行動を実施するとして設定された20の個別目標。特に海洋に着目した目標として、水産資源の持続的な漁獲(目標6)やサンゴ礁など気候変動に脆弱な生態系への悪影響の最小化(目標10)、陸域17%、海域10%の保護地域などによる保全(目標11)などが設定されている。</p>
サンゴ礁生態系保全 行動計画2016-2020	<p>我が国のサンゴ礁生態系の保全のための2020年度までの5カ年の行動計画。「海洋基本計画」及び「生物多様性国家戦略2012-2020」のサンゴ関係の目標達成のための行動計画であり、愛知目標の達成に資するものと位置づけ。2020年度末に地域社会と結びついたサンゴ礁生態系保全の基盤を構築することを目標とし、①陸域に由来する赤土等の土砂及び栄養塩等への対策の推進、②サンゴ礁生態系における持続可能なツーリズムの推進、③地域の暮らしとサンゴ礁生態系のつながりの構築、の3課題に重点的に取り組む。</p>
サンゴ大規模白化現象に関する緊急宣言	<p>平成29年4月23日、サンゴ大規模白化現象対策会議において採択。</p> <p>平成28年夏季の大規模白化現象を受け、パリ協定の目標の達成に向けた取組を一層推進することの必要や、白化現象によるサンゴ礁生態系の劣化からの回復を図るには気候変動以外の人為的圧力の低減をはじめとする適応策の実施も重要であるとの認識に立ち、緊急に推進すべき取組を特定(モニタリングの推進、優先的に保全すべき地域の特定及び対策の検討、サンゴ群集の再生の促進など)。</p>
高度回遊性魚類	<p>マグロ類のような海洋を広範囲に回遊する魚類(水産白書から引用)</p> <p>国連海洋法条約においては、この資源の回遊域に当たる沿岸国と漁獲を行う国がすべて参加する国際機関によって保存管理すべきとしている。</p>
地域漁業管理機関	<p>ある一定の広がりをもつ水域(例：インド洋)の中で、漁業管理をするための条約に基づいて設置される国際機関。地域漁業管理機関は関係国の参加により、対象水域における対象資源の保存・管理のための措置を決定する。カツオ・マグロ類の地域漁業管理機関としてはWCPFC(中西部太平洋まぐろ類委員会)のほか、ICCAT(大西洋まぐろ類保存国際委員会)、IOTC(インド洋まぐろ類委員会)、IATTC(全米熱帯まぐろ類委員会)等がある。</p>

<p>気候変動適応情報プラットフォーム</p>	<p>平成27年11月27日閣議決定された気候変動の影響への適応計画に基づき、気候リスク情報を集約し、地方公共団体や事業者、国民など各主体の適応の取組を支える情報基盤として、平成28年8月に環境省と関係府省庁が連携して構築したポータルサイト。国立環境研究所が事務局として運営し、科学的にサポート。利用者ニーズに応じた情報の提供、適応の行動を支援するツールの開発・提供、優良事例の収集・整理・提供などを行うことにより、各主体の活動基盤となるもの。</p>
<p>LNGバンカリング</p>	<p>船舶へのLNG（液化天然ガス）の燃料供給のこと。 国際的な規制の導入に伴い、排出ガスのクリーンなLNGを燃料とする船舶の増加が見込まれていることから、国土交通省は経産省と連携して我が国港湾においてLNGバンカリング拠点の整備を推進しているところ。</p>
<p>海洋再生エネルギー利用促進に関する今後の取組方針</p>	<p>平成24年5月25日総合海洋政策本部決定 海洋再生可能エネルギー利用の重要性を踏まえ、海洋再生可能エネルギーを我が国のエネルギー供給源の一つとして活用するとともに、持続可能な低炭素社会の構築の観点から、政府一丸となって取組や検討を進めていくこととした。そのなかで、実用化に向けた技術開発の加速化のための施策として、「実証フィールド」の整備を掲げ、実証実験のための海域を提供する候補地を公募し、選定を行っている。</p>
<p>MSP</p>	<p>Marine Spatial Planning（海洋空間計画）の略称。 UNESCO-IOC（Intergovernmental Oceanographic Commission）による国際的な意義では、持続可能な利用と生物多様性を基盤として生態系保全のための適切な海洋空間の利用及び管理戦略のための道具であるという認識が提示（海洋政策研究財団第76回海洋フォーラム講演要旨から引用）</p>
<p>海洋状況表示システム</p>	<p>海洋情報（秘密文書に相当する機密性を要する情報を除く）の集約・共有・提供のための情報システム。 「我が国の海洋状況把握の能力強化に向けた取組」（平成28年7月、総合海洋政策本部決定）に基づき、海洋情報を効果的に集約し、的確に共有・提供するための体制を整備するために、整備・運用される。</p>

基本計画委員会での審議結果を踏まえた各テーマの基本的な考え方

1. はじめに

総合海洋政策本部参与会議は、本年4月以降、次期計画の策定に向けて全体的な取り纏めなどを行うため、参与会議メンバーを構成員とする「基本計画委員会」を設置したところ、本委員会では、昨年度の参与会議意見書で重要なテーマとされた、「海洋科学技術」、「海洋調査・観測」、「国際連携・国際協力」及び「北極政策」について審議を行うとともに、追加的に、「水産業」、「海上輸送」、「離島の振興」及び「排他的経済水域等の開発等」についても今後の在り方について議論が行われた。これらの追加テーマは、海洋の安全保障小委員会で一部議論されたものを含むが、次期計画の策定にあたって重要な個別に審議すべきテーマとして改めて取り扱うこととした。本委員会での審議結果を踏まえた各テーマについての基本的な考え方については、下記2.に記載する。

2. 各テーマの基本的な考え方

(1) 科学的知見の充実（海洋科学技術、海洋調査・観測）

① 海洋科学技術に関する研究開発の推進等

○海洋科学技術は、海洋資源開発・再生可能エネルギー利用等による我が国の経済・社会の発展、激化する気象災害や地震・津波災害への対策等の国民の安全・安心の確保、地球温暖化をはじめとする気候変動等に関する地球規模課題、国家安全保障上の諸課題への対応に貢献するものであり、また、深海を始め、海洋の未知なる領域の研究等により、海洋、地球、生命に関する人類の知的資産を創造し、青少年に科学への興味と関心を抱かせ、我が国の国際社会におけるプレゼンス向上に資するものである。

○このように、海洋科学技術は、産業競争力の強化や経済・社会的課題への対応に加えて、我が国の存立基盤を確固たるものとするものであることから、国家戦略上重要な科学技術として捉え、科学技術には多義性があり、ある目的のための研究開発の成果がほかの目的に活用できることも踏まえ、長期的視野に立つて継続的に取組を強化していく必要がある。この際、海洋科学分野の研究開発で得られた知見・技術・成果の社会還元を目指して、オープンイノベーションの取組等を推進する。

○こうした海洋に関する科学的知見の充実のため、海洋の状態を「測る」ためのセンシング及び計測技術や海洋の挙動を「理解する」ためのデータ統合・モデリング技術等に代表される基盤的技術の開発、海洋調査船、深海探査システム等の研究プラットフォームの整備・運用等を推進するとともに、海洋に関する学術研究・基礎研究について、引き続き取組を

推進する。

② 海洋調査・観測・モニタリング等の維持・強化

○海洋調査・観測・モニタリング等の活動（以下、海洋調査等という。）により収集した海洋の科学的情報を活用し、海洋の状況を把握し、これを適切に共有すること（海洋状況把握：MDA）は、多様な海洋政策の実施や海洋における脅威・リスクの早期察知に有効であり、その意味において、海洋調査等は、海洋の安全保障の実現の基盤である。

○こうした観点から、我が国がこれまでに構築してきた海洋観測網を貴重な資産であると捉え、その維持・強化を図るとともに、先進的な観測システム構築に係る技術開発の推進や取得した海洋情報の共有体制の強化を図る。

③ 海洋と宇宙の連携及びSociety5.0の実現に向けた研究開発

○広大な海洋の情報を効果的に取得するためには、海洋調査船等による現場観測に加え、宇宙技術の活用や国際的な連携・協力が不可欠である。したがって、海洋と宇宙の政策連携を一層強化し、海洋分野における衛星による地球観測や通信技術等の活用をさらに推進するとともに、国際的な海洋観測体制の構築・強化や観測技術の国際標準化などの議論においても主導的な役割を果たしていく。

○さらに、第5期科学技術基本計画では、ネットワーク技術やIoTを活用した「超スマート社会（Society 5.0）」の実現や科学技術イノベーション創出が強く打ち出されているところである。

○このため、MDA体制の確立を含め、得られた膨大な海洋情報を海洋政策に有効に活用するためには、これら膨大なデータの集約、解析、海洋変動予測に係る技術等が不可欠であることから、総合科学技術・イノベーション会議と連携し、海洋分野におけるSociety 5.0の実現に向けた先進的な観測システムの開発や海洋ビッグデータの整備・活用や海洋変動予測等に係る研究開発を推進する。

○こうした観点から、諸外国の動向も踏まえつつ、海洋資源開発・再生可能エネルギー利用等の産業競争力の強化や経済・社会課題への対応のための海洋に関する研究開発、技術力の向上を図るとともに、これらの科学技術が国及び国民の安全、安心を確保するために重要であることを踏まえ、国家安全保障上の諸課題への対応を含め、産学官連携の下、必要な科学技術の研究開発を推進する。

(2) 国際連携・国際協力

○国際連携及び国際協力は、平和で安定した国際社会の確立を基盤とした我が国国益の実現

のために行われるべきものである。したがって、国際協調主義を掲げる我が国は、海洋分野においても、国際的な合意形成を主導していくことを旨としていかなければならない。

○海洋分野には、長年にわたって多くの国が議論と実践を積み重ねてきた、国連海洋法条約を中心とした国際的なルールが存在する。我が国は、これらのルール等を尊重し、そこに規定された海洋における権利を享受するとともに、責務についても率先して遂行する。

○特に、海洋における紛争や利害の対立等に際しては、海洋における秩序の形成・発展の観点からも、これらの国際的なルール等に則って対処し、主張を通すために力や威圧を用いず、平和的な事態収拾を徹底する。

○さらに、地域や地球規模の海洋問題を解決するためには、国際的なルール等の遵守に加え、海洋の状況を適切に把握し、海洋の諸現象をよりよく理解することも欠かせない。我が国は、国際的な枠組みの下、包括的な海洋観測網の構築に貢献するとともに、これらの観測を通じて科学的知見を得るよう努め、科学的知見が得られる限りは、それに基づき決定される政策によって海洋の諸課題に対処していく。

○我が国は、これら「海における法の支配」及び「科学的知見に基づく政策の実施」という原則を、自国のみならず、国際社会全体の普遍的な基準として浸透させるべく活動し、これらの取組を通じて我が国の国益の実現をはかる。

(3) 北極政策

我が国は北極の気候変動の影響を受けやすい地理的位置にあり、北極域における環境変動の影響は我が国にとっても無関係ではない。他方、アジア地域において最も北極海に近いことから、北極海航路の利活用、資源開発をはじめとして経済的・商業的な機会を大きく享受し得る環境にある。こうした状況を背景に、我が国が北極をめぐる課題への対応における主要なプレイヤーとして国際社会に貢献していくことを目指して、平成27年10月に、基本方針となる「我が国の北極政策」を総合海洋政策本部において策定した。本基本方針に基づき、北極に潜在する可能性と環境変化の脆弱性を適切に認識するとともに、我が国にとつての北極の重要性を踏まえ、以下のような論点を基本的な考え方とすることが重要と考えられる。

- ① 観測・研究活動の推進を通じた地球的課題の解決による我が国のプレゼンスの向上
- 我が国は、長年にわたり、北極の環境変化について観測・研究を継続しており、国際的な科学技術協力にも積極的に貢献してきた。これは、北極政策を主導する上で我が国の最大の強みであり、下記②及び③を達成していくうえでも、極めて重要な手段となる。
- 北極政策に取り組み諸外国において、砕氷機能を有する観測船をはじめとした観測・研究体制の整備等が進んでいる情勢を踏まえ、我が国としても、引き続き、「北極域研究推進

プロジェクト (ArCS)」を継続するとともに、観測・研究体制や成果発信、国際連携の一層の強化を通じて、地球的課題の解決に貢献し、その中で国際社会におけるプレゼンスの向上を図ることが必要である。

② 国際的ルール形成への積極的な参画

○北極海を含む海洋においても、国連海洋法条約を含む関連国際法が遵守されるという「法の支配」の確保及び科学的根拠に基づく議論が重要である。

○これを前提として、公海部分における水産資源の保存管理等に関する国際的なルール形成や北極海航路の利活用等に関する環境整備において、我が国及び国際社会の利益を確保していく。

③ 我が国の国益に資する国際協力の推進

○北極域における環境変化の影響は、北極圏、非北極圏を問わず国際社会に様々な課題をもたらしており、その対応には二国間及び多国間での国際協力が不可欠である。

○また、北極域における変化は、我が国周辺のみならず国際社会全体に影響を及ぼし得るところ、国際協調を基調とする北極政策を切り口に、様々な外交機会を捉えて協力関係を築き、我が国の国益に資する国際環境を創出していくことが重要である。

(4) 水産業、海上輸送、離島の振興、排他的経済水域等の開発等

① 水産業

水産業については、我が国周辺の豊かな水産資源を持続的な形でフル活用を図るとともに、水産物の安定供給と漁村地域の維持発展に向けて、以下の主な取組を含め、水産基本計画等に従って取組を実施する。

○適切な資源管理措置の基礎となる資源評価の精度向上を図り、国内における資源管理の高度化と国際的な資源管理を推進する。

- ・漁獲量や漁獲金額等が多い主要な資源や広域資源及び資源状況が悪化している資源については、国が積極的に資源管理の方向性を示し、関係する都道府県とともに資源管理の効率化・効果的な推進を図る。
- ・主要水産資源ごとに、目標管理基準や限界管理基準といった、いわゆる資源管理目標等の導入を順次図る。

・IQ (個別割当) 方式については、沖合漁業等の国際競争力の強化が喫緊の課題となっていることから、我が国漁業の操業実態や資源の特性に見合ったIQ方式の活用方法について、検討を行う。

・沖合漁業については、数量管理等の充実を通じて、既存の漁業秩序への影響も勘案しつつ、資源管理の方法も含め、規制緩和の在り方等について引き続き検討する。

・商業捕鯨の早期再開を目指すため、国際捕鯨委員会の在り方に関する議論を関係国と進めるとともに、鯨類科学調査を確実に実施する。また、我が国の立場に対する理解の拡大に引き続き取り組む。

○産業としての生産性の向上や所得の増大による成長産業化を目指し、自らの経営能力の向上や企業の技術・知識・資本等の活用を通じて、漁業操業や養殖事業の効率化を図り、「浜」単位での所得の向上に取り組む。

・国際競争力の強化のための課題に取り組む者を、効率的かつ安定的な漁業経営体となるべく育成し、今後の漁業生産を担っていく主体として位置付けることとし、これらの経営体に経営施策を重点化し、その国際競争力の強化を図る。

・資源管理・収入安定対策に加入する担い手が、限られた水産資源を管理しつつ将来にわたって効率的に利用して、漁業生産の大宗（我が国漁業生産額のおおむね9割に相当）を担い、多様化する消費者ニーズに即し、安定的に水産物を供給し得る漁業構造を達成する。

・浜ブランドの実施に当たっては、所得の向上に向けて着実に PDCA サイクル回していくことが重要であり、優良事例や取組に当たった課題を浜にフィードバックする。

・漁業就業者の減少・高齢化といった実態も踏まえ、浜の資源のフル活用のために必要な施策について、引き続き検討を行う。

・漁業者が、必要とされる技術・ノウハウ・資本・人材を有する企業との連携を図っていくことは重要である。このため、国として、浜と連携する企業とのマッチング活動の促進やガイドラインの策定等を通じた企業と浜との連携、参入を円滑にするための取組を行うとともに、浜の活性化の観点から必要な施策について引き続き検討する。

・漁船の高齢化による生産性の低下等が問題となっており、高性能化、安全性の向上等が必要となっている。造船事業者の供給能力に限られている現状も踏まえ、今後、高齢船の代船を計画的に進めていくため、漁業者団体が代船のための長期的な計画を示すとともに、国としても、このような計画の円滑な実施と国際競争力の強化の観点から、必要な支援を行う。

○現在、既存の流通機構の枠を超えて消費者や需要者のニーズに直接応える形で水産物を提供する様々な取組が広がっている。今後は、流通機構の改革が進むよう、国として、水産物の取引や物流の在り方を総合的に検討する。

○我が国水産業の基盤整備における課題に的確に対応する観点から、重点的に取り組むべき4つの課題として、水産業の競争力強化と輸出促進に向けた漁港等の機能向上、豊かな生態系の創造と海域の生産力向上に向けた漁場整備、大規模自然災害に備えた対応力強化、

漁港ストックの最大限の活用と漁村のにぎわいの創出を掲げ、漁港・漁場・漁村の整備を総合的に推進する。

○自然環境の保全、国境監視、海難救助による国民の生命・財産の保全、保健休養・交流・教育の場の提供などの、水産業・漁村の持つ水産物の供給以外の多面的な機能が将来にわたって発揮されるよう、一層の国民の理解の増進を図りつつ効率的・効果的な取組を促進する。

○海外市場の拡大のため、日本産水産物について全国の関係者が一体となったオールジャパンでの輸出促進に取り組むとともに、輸出先国・地域の規制・ニーズに応じた輸出環境の整備に向け、HACCP 認定施設数の増加を図るため、水産加工施設の改修、研修会、現地指導等に対し支援を行う。

○生態系の構成要素であり、限りあるものである水産資源の持続的な利用を確保し、水産業の健全な発展を図るため、生産現場等が直面する課題を速やかに解決するための調査・研究・技術開発を効率的に推進する。

②海上輸送

i 外航海運

○四面を海に囲まれる我が国においては、貿易量の 99.6%を海上輸送が占め、このうち 61.9%の輸送を我が国外航海運企業が運航する日本商船隊が担っており、外航海運は我が国経済・国民生活を支える重要な基盤であることから、その安定的な国際海上輸送の確保が重要である。

○また、我が国外航海運は世界第2位の保有船腹量を有しており、我が国経済に大きく貢献している他、海運業・造船業を中心として海事業業の関連分野が集積する「海事クラスター」の一翼を担うなど、地域経済・雇用にも貢献している。他方で外航海運は世界単一市場を形成しており、我が国外航海運企業は熾烈な国際競争にさらされる中で、近年の海運市況の歴史的な低迷等もあり、国際競争力の更なる強化が重要な課題である。

このため、最近の国際海運市場における一層の競争激化及び諸外国の外航海運政策も踏まえ、安定的な国際海上輸送の確保とそのため国際的な競争条件の均衡化等の国際競争力強化の施策にこれまで以上に取り組む。

ii 内航海運

○内航海運は、国内貨物輸送の44%、産業基礎物資輸送の約8割を担う、我が国の経済活動や国民生活を支える基幹的輸送インフラであり、モーターシフトの受け皿としても重要な役割を担っている。

○一方で、内航海運事業者の99.6%が経営基盤の脆弱な中小企業であることに加え、寡占化

された荷主企業への専属化・系列化が固定化している業界構造にあるため、自らの努力のみでは輸送需要を増加させることが難しい状況にあるなど、構造的課題を抱えている。

○これらの課題を踏まえ、内航海運が持続的に安全・良質な輸送サービスを提供する役割を担い続けるための具体的施策等を「内航未来創造プラン 一たたくましく 日本を支え 進化する一」としてとりまとめた（平成 29 年 6 月公表）。

○同プランでは、目指すべき将来像として「安定的輸送の確保」と「生産性向上」の 2 点を軸として位置づけ、これらの実現に向け「内航海運事業者の事業基盤の強化」、「先進的な船舶等の開発・普及」及び「船員の安定的・効果的な確保・育成」の 3 つの視点から整理された具体的施策を、今後、関係者が連携して推進していく。

○また、地域住民の移動手段等において不可欠な交通インフラである国内旅客船についても、離島航路の維持・確保はもとより、観光需要の取り込みによる新規の船旅サービスの展開を促すとともに旅客船事業の活性化を図るために必要な取組を推進する。

iii 海上輸送拠点の整備

○我が国の国際物流のほとんどを支える、シーレーンの安全確保の観点から、シーレーン沿岸国の港湾等のインフラは非常に重要な意味を持つ。特に主要な港湾等における運営に我が国が関与していくことや、我が国の企業や国民によるグローバルな展開を支える物流ネットワークの国際競争力を強化するため、国際コンテナ戦略港湾、国際バルク戦略港湾や LNG バンカリング拠点などの海上輸送拠点を整備することは、極めて重要であり、また海洋に於ける安全保障環境を戦略的に維持・改善する上からも必須である。

○地域の基幹産業の競争力強化のための港湾整備等を推進する。

○訪日クルーズ旅客 500 万人の実現に向けて、クルーズ船の受入環境の整備等を進める。

○我が国産業の成長、国際貢献、海洋における安全保障環境の維持・改善等の観点からも、川上（計画策定段階）から川中（整備段階）、川下（管理・運営段階）の各段階において港湾インフラシステムの海外展開を推進する。

○港湾における保安対策・危機管理を適切に実施するとともに、輸出入及び港湾関連手続きの効率化について推進する。

③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や海洋資源の利用等に重要な役割を担っているものの、急激な人口の減少や高齢化が進行しており、離島をめぐる現状は、全国や他の条件不利地域と比較しても、依然として厳しい状況にある。また、厳しい自然的社会的条件下、人の往来、生活に必要な物資等の輸送に要する費用が他の地域に比較して多額であることのほか、産業基盤、生活環境等に関する地域格差が課題となっている。この

ような状況の中で離島の活性化を図るため、定住の促進、生活の安定、福祉の向上、地域間交流の促進などの取組に加え、自然、歴史、伝統文化、産業、生活様式などの島固有の資源を効果的にフル活用する取組を実施する。

○また、人口が減少し、高齢化が進行している離島では、新たな発想による取組を生み出すべからしい状況に置かれており、様々なニーズに応じて多様な人材を島内だけで確保することは困難な状況にある。このため、島民以外の視点を取り入れていく仕組みづくりも重要であり、島外を含めた様々な知見を活用し、創意工夫により活性化の取組を進めていくことが求められる。

○こうした状況を踏まえ、国及び地方公共団体においては、新たな地域資源の発掘や付加価値の向上、離島交通の安定的な確保等を行い、島の魅力ある資源を最大限に活用した産業振興や交流人口の拡大を推進する。また、離島と企業・他地域との交流強化、島に向かう新しい人の流れをつくる取組の強化など、離島と島外との交流機会を充実し、島外の知見を上手に活用しながら、新しいアイデアや知恵、イノベーションを生み出す取組を充実する。

④排他的経済水域等の開発等

i 排他的経済水域等の確保・保全等

○大陸棚の延長に関し、平成 26 年の総合海洋政策本部決定「大陸棚の延長に向けた今後の取組方針」（平成 26 年 7 月 4 日、総合海洋政策本部決定）に沿って取組を進める。

○我が国と外国の主張が重複する海域が存在することに伴う問題については、国際法に基づいた解決を目指す。

○排他的経済水域等の外縁を根拠付ける国境離島については、低潮線を含めその保全・管理を行うことが今次基本計画の重点的施策であることを踏まえて取り組む。

ii 排他的経済水域等の有効な利用等の推進のための基盤・環境整備

○排他的経済水域等の有効な利用等を図るため、水産資源の持続的利用を推進し、エネルギー・鉱物資源の開発に関して産業化のための技術開発を着実に進める。

○排他的経済水域等の有効な利用等に係る基盤情報を整備するため、海洋調査の推進、海洋情報の一元化と情報の戦略性等に配慮した上で公開に引き続き取り組むとともに、海洋調査等が、安全かつ安定的に行われるよう活動拠点の整備等を進める。

○第 2 期海洋基本計画では「排他的経済水域等の開発等を推進するため、海域の開発等の実態や今後の見通し等を踏まえつつ、管理の目的や方策、取組体制やスケジュール等を定めた海域の適切な管理の在り方に関する方針を策定する。当該方針に基づき、総合海洋政策本部において、海洋権益の保全、開発等と環境保全の調和、利用が重複する場合の円滑な

調整手法の構築、海洋調査の推進や海洋情報の一元化・公開等の観点を経合的に勘案しながら、海域管理に係る包括的な体系の整備を進める。」と記述している。これを受け、これまで同計画策定以降における検討、即ち総合海洋政策本部「排他的経済水域等の海域管理の在り方検討チーム」での取りまとめ(平成26年6月)や、参与会議の下に設置された「海域の利用の促進等の在り方プロジェクトチーム」報告書(平成27年3月、平成28年2月及び平成29年2月)が出されているところであり、これらも踏まえ、包括的な体系の整備を進める。

この場合において、既存個別法による措置、特定の海域での実務的な調整等、その進め方についても時機を逸することなく、適切に対応する必要がある。

また、諸外国においても導入事例のある「海洋空間計画」については、その実態の把握に努め、我が国の海域の利用実態や既存の国内法令との関係等を踏まえつつ、その必要性と課題及び活用可能性につき検討を進める。

平成29年度 基本計画委員会 開催実績 (別紙)

第1回 (4月19日)

- ・基本計画委員会の進め方について
- ・海洋の安全保障小委員会及び海洋の産業利用の促進P.T等の進め方の検討状況の報告
- ・次期海洋基本計画に係る意見書の方向性について
- ・次期海洋基本計画の検討において考慮すべき海洋情勢の変化等について

第2回 (6月2日)

- ・第2期海洋基本計画の評価について
- ・諸外国の海洋政策について

第3回 (8月1日)

- ・小委員会・各P.Tの中間報告について
- ・北極政策について
- ・海洋に関する科学技術について
- ・次期海洋基本計画について

第4回 (9月29日)

- ・海洋調査についての基本的な考え方 ～海洋調査・観測・モニタリングに関する論点～
- ・国際連携・国際協力についての基本的な考え方
～海における法の支配及び科学的知見の重要性について～
- ・基本計画委員会で取り扱うべき重要なテーマ(水産業、海上輸送、離島の振興)
- ・次期海洋基本計画について(次期計画に対する提言・意見、次期計画実行のためのP.D.C.Aの仕組みについて)

第5回 (10月19日)

- ・小委員会・各P.Tの最終報告について
- ・基本計画委員会で取り扱うべき重要なテーマ(E.E.Z等の開発等の推進について、参与会議の検討体制及び事務局機能について、国際連携・国際協力について)
- ・次期海洋基本計画の構成及び第1部の記載イメージについて

第6回 (11月2日)

- ・海洋技術フォーラムの提言について
- ・意見書のたたき台の検討

この報告書は、ポートレースの交付金による日本財団の助成を受けて作成しました。

2017年度 総合的海洋政策の策定と推進に関する調査研究
我が国における海洋政策の調査研究報告書

2018年3月発行

発行 公益財団法人笹川平和財団 海洋政策研究所

〒105-8524 東京都港区虎ノ門1-15-16 笹川平和財団ビル6階
TEL 03-5157-5210 FAX 03-5157-5230
<http://www.spf.org/>

本書の無断転載、複写、複製を禁じます。 ISBN 978-4-88404-349-0