

平成26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

平成27年3月

海洋政策研究財団
(一般財団法人 シップ・アンド・オーシャン財団)

はじめに

海洋政策研究財団は、人類と海洋の共生という理念のもと、海洋や沿岸域の統合的な管理、排他的経済水域や大陸棚における持続的な開発と資源の利用、海洋の安全保障、海洋教育、海上交通の安全、海洋汚染防止などに関する調査研究を実施し、国連海洋法条約（UNCLOS）およびアジェンダ 21、The Future We Want 等に基づく新たな海洋秩序の枠組みの中において、国際社会による持続可能な発展の実現に資する提言を行ってきました。

この調査研究の一環として、当財団ではボートレースの交付金による日本財団の支援を受け、海洋や沿岸域の総合的管理に向けた海洋政策や法制、推進方策および推進体制に関する検討、政策提言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（平成 19 年）の海洋基本法制定以後、我が国における海洋政策はめざましい発展を遂げており、政府においては、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、大陸棚の延長申請や海洋エネルギー・鉱物資源開発計画の了承、海賊処罰・対処法の制定、海洋管理のための離島の保全・活用に関する基本方針の策定といった施策が実施されています。また、いくつかの地方公共団体においても、主体的に沿岸域総合管理を検討し、海洋政策の効果的な実行に向けた取組みが行われています。2013 年（平成 25 年）に改正された新海洋基本計画においては、重点的に推進すべき取組みとして「海域の総合的管理と計画策定」が位置づけられるとともに、政府が総合的かつ計画的に講ずべき施策の中に、「排他的経済水域等の開発等を推進するため、（中略）海域管理に係る包括的な法体系の整備を進める」及び「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みを推進する」と具体的に記されました。

これを受け、当財団は平成 23 年度より沿岸域総合管理の制度に関する調査研究を行うとともに、平成 25 年度には新たな海洋基本計画の方針を受け、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あり方についての追加検討を行ってまいりました。

本報告書は、本年度実施した調査研究の成果および、平成 25 年度にとりまとめた政策提言も再掲し、その後の動きと共に掲載したものです。本調査研究の成果が、排他的経済水域及び大陸棚ならびに沿岸域の総合的な管理の取組を促進し、我が国における総合的海洋政策の立案に資するものとなれば幸甚に存じます。

最後になりましたが、本調査研究の実施に際し、熱心なご審議を頂きました「総合的海洋政策研究委員会」の各委員と、本調査研究にご支援、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様に厚く御礼申し上げます。

平成 27 年 3 月

海洋政策研究財団
理事長 今 義 男

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

研究体制

寺島 紘士 海洋政策研究財団 常務理事

古川 恵太 海洋政策研究財団 海洋グループ グループ長代理
(プロジェクト・マネージャー)

塩入 同 海洋政策研究財団 海洋グループ 研究員
(プロジェクト・マネージャー)

上里 理奈 同上

堀井 進吾 海洋政策研究財団 研究員

小森 雄太 同上

大西 徳二郎 同上

小林 正典 同上

目 次

はじめに

我が国における海洋政策の調査研究 研究体制

第1章 研究概要	1
1 背景と目的	1
2 研究体制	1
3 研究内容	2
第2章 本年度の調査研究内容	3
1 沿岸域総合管理制度について	3
市町村を主体とする沿岸域総合管理制度の推進に関する政策提言	5
2 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在り方について ..	35
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 関する政策提言	37
第3章 まとめ	51
関係資料	53

第1章 研究概要

1 背景と目的

本調査研究は、海洋基本法に定められている海洋の総合的管理を推進するための基本的施策の具体化について検討を行うことを目的としている。平成19年度から平成22年度及び平成25年度には、排他的経済水域および大陸棚の総合的な管理のための法制のあり方について検討し、提言「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あり方について」や「排他的経済水域及び大陸棚の総合的な開発、利用、保全等に関する政策提言」のとりまとめを行った。

これに続き、平成23年度からは、海洋環境の悪化、開発・利用に伴う利害の対立など、様々な問題が起こっている陸域・海域を一体的にとらえて適切に管理する沿岸域総合管理の推進方策について検討を行っている。

我が国の沿岸域においては、人間の生活や産業活動が活発に行われているが、一体的かつ適切な管理が行われていないために、海洋環境の悪化、水産業の衰退、開発・利用に伴う利害の対立など、様々な問題が起こっている。こうした状況に対応する沿岸域総合管理は、諸外国で広く導入され、1992年のリオ地球サミットの行動計画であるアジェンダ21においても採用されている国際標準的な手法であり、我が国においても平成19年に成立した海洋基本法において12の基本的施策の1つとして位置づけられている。

海洋基本法の成立を契機として、地域が積極的に沿岸域の問題に取り組む動きが出てきているが、そうした取組みはまだ緒についたばかりである。2013年（平成25年）4月26日に閣議決定された新たな海洋基本計画において「沿岸域の安全の確保、多面的な利用、良好な環境の形成及び魅力ある自立的な地域の形成を図るため、関係者の共通認識の醸成を図りつつ、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、地域の計画の構築に取り組む地方を支援する（第2部9沿岸域の総合的管理(1)沿岸域の総合的管理の推進）」とされたことを踏まえ、地域が主体となった多様な地域の実態を踏まえた取組みの促進に努めるとともに、それを参考にして国レベルでの「沿岸域総合管理の制度」を整備・促進することが重要である。

そうした状況を受け、本年度は、我が国における沿岸域管理の実態や課題、地域が主体となっていく沿岸域管理の制度のあり方について集中的に検討し、国の支援策を具体的に盛り込んだ沿岸域総合管理の制度に関する政策提言を行うことを目指す。

2 研究体制

本調査研究においては、平成25年度に引き続き、総合的海洋政策研究委員会（以下「委員会」という。）において、海洋・沿岸域に関わる科学的知見、技術、経済社会等の実態を踏まえ、総合的な見地から検討を行った。また、委員会の下に、新たに「沿岸域総合管理

制度ワーキンググループ」を設置し、関連する諸課題についてより詳細な検討を実施した。

「沿岸域総合管理制度ワーキンググループ」においては、「地域が主体となった沿岸域総合管理に関する指針・支援等の制度化」および「住民にとって身近な「海域」（内水）の地方公共団体（特に市町村）への編入」を中心に検討を行っている。

平成 26 年度「総合的海洋政策研究委員会」委員名簿

秋道 智彌	総合地球環境学研究所 名誉教授
磯部 雅彦	高知工科大学 副学長
※來生 新	放送大学 副学長
木下 健	日本大学理工学部 特任教授
黒倉 寿	東京大学大学院農学生命科学研究科 教授
白山 義久	海洋研究開発機構 理事
高橋 重雄	港湾空港技術研究所 理事長
寺島 紘士	海洋政策研究財団 常務理事
中原 裕幸	横浜国立大学統合的海洋教育・研究センター 客員教授
松田 治	広島大学 名誉教授
山尾 政博	広島大学大学院生物圏科学研究科 教授
山形 俊男	海洋研究開発機構 アプリケーションラボ所長

※委員長

(敬称略・50音順)

3 研究内容

本調査研究においては、我が国における沿岸域総合管理の実施を促進するための制度のあり方について、平成 23 年度から平成 26 年度までの 4 ヶ年で以下の内容について検討を行っている。

- 1) 沿岸域管理をめぐる制度の実態の把握・整理
- 2) 沿岸域管理をめぐる問題点、課題の把握・整理
- 3) 地域が主体となって取り組む沿岸域総合管理の制度の検討
- 4) 政策提言の作成（我が国における沿岸域総合管理の実施を促進するため、地域が主体となって行う沿岸域総合管理の制度のあり方について検討し、その結果を踏まえ政策提言を行う。）

平成 23、24、25 年度は、上記の 1)、2) および 3) に取組み、沿岸域管理をめぐる制度や問題点・課題を整理し、「排他的経済水域及び大陸棚の総合的な開発、利用、保全等に関する政策提言」をとりまとめた。最終年度である平成 26 年度においては、市町村を主体とする沿岸域総合管理制度の推進を目指した政策提言の完成に向け、上記の 4) について検討を行った。

第2章 本年度の調査研究内容

1 沿岸域総合管理の制度化について

(1) 背景と目的

本調査研究は、海洋基本法に定められている海洋の総合的管理を推進するための基本的施策の具体化を目的としている。この検討と関連し、平成22年度から平成24年度には、「沿岸域の総合的管理モデルに関する調査研究」を実施し、国内5ヶ所に選定したモデルサイトへの支援活動を成果としてとりまとめた。これらの成果については、「沿岸域総合管理の推進に関する提言」としてとりまとめ、平成25年3月に内閣総理大臣（総合海洋政策本部長）、海洋政策担当大臣並びに国土交通大臣宛に提出している。また、本調査研究においては、上記研究成果および平成25年4月26日に閣議決定された新たな海洋基本計画の趣旨を踏まえ、地域を活動の主体とし、その活動が次世代に引き継がれるよう沿岸域総合管理制度のあり方を検討し、その実現に向けた必要な提言を取りまとめることを目指している。

そこで、本調査研究においては、総合的海洋政策研究委員会の下に、新たに「沿岸域総合管理制度ワーキンググループ」（以下WG）を設置し、平成24年度に今後の検討の方向性として示された2つの項目（①地域が主体となった沿岸域総合管理に関する指針・支援等の制度、②住民にとって身近な「海域」の地方公共団体（特に市町村）への編入）を中心に、沿岸域総合管理制度に関する検討を実施した。

(2) 研究体制

前述のように、本調査研究においては、総合的海洋政策研究委員会の下に、下記の委員によるWGを構成し、その指導・助言の下、上記の内容について詳細な検討を行った。

平成26年度「総合的海洋政策研究委員会」 沿岸域総合管理制度ワーキンググループ委員名簿

池田 龍彦	放送大学神奈川学習センター 所長
※來生 新	放送大学 副学長
岸田 弘之	全国建設研修センター 理事
北村 喜宣	上智大学法科大学院 教授
河野 研	福井県小浜市産業部 次長（農林水産課長事務取扱）
寺島 紘士	海洋政策研究財団 常務理事
中田 薫	水産総合研究センター研究推進部 研究主幹
中原 裕幸	横浜国立大学統合的海洋教育・研究センター 客員教授
濱野 由人	三重県志摩市農林水産部 里海推進室長
三浦 大介	神奈川大学法学部 教授

※委員長

（敬称略・50音順）

(3) 研究内容

①地域が主体となった沿岸域総合管理に関する指針・支援等の制度

我が国において必要とされる沿岸域総合管理のあり方について認識の共有を図り、これを継続的に推進する地方公共団体等の取組を支えるため、新たな制度の策定や関係する法の改正も視野に入れ、地域が主体となった沿岸域総合管理に関する指針・支援等の制度の構築に向け、国および地域のそれぞれの役割を念頭に置いて検討を進めた（資料1～7参照）。

併せて、地方公共団体を対象とする「沿岸域の総合的管理に対する認識調査」を実施し、検討の補完を行った（資料8参照）。

こうした検討結果を踏まえ、「沿岸域総合管理の推進に関する政策提言（案）－市町村主体による地方沿岸域の総合的管理に向けて－」を取りまとめた。

②「海域」の地方公共団体（特に市町村）への編入

陸と海からなる沿岸域の問題については総合的かつ計画的に取り組む必要があることに鑑み、市町村の沿岸域総合管理の取組を推進するため、閉鎖性の高い内湾など、住民にとって身近な「海域（内水など）」を地方公共団体（特に市町村）の行政区域へ編入することについて検討を進めた。

また、こうした海域（内水）の編入について、行政ニーズを明らかにし、市町村による沿岸域総合管理の継続的な実施を可能とさせるという視点からも検討を進めた。

本検討結果についても、前述の政策提言（案）に記載した。

(4) 研究経過

本WGでは、下記スケジュールで会合を開催し、これまでの本調査研究のみならず、関係領域の先行研究を踏まえ、沿岸域総合管理の制度化についての検討を行った。

WGの開催実績

平成26年	6月30日	第1回WG	本WGの設置趣旨、実施計画及び今後の検討ポイントの確認等
平成26年	10月28日	第2回WG	沿岸域総合管理制度（政策提言）の作成に向けた論点整理等
平成26年	12月1日	第3回WG	沿岸域総合管理制度（政策提言）の作成に向けた素案の検討等
平成27年	2月5日	第4回WG	沿岸域総合管理制度（政策提言）の取りまとめ

沿岸域総合管理の推進に関する政策提言（案） —市町村主体による地方沿岸域の総合的管理に向けて—

まえがき

本提言は、全国の地方に存在する比較的小規模な沿岸域（以下、地方沿岸域と称する）のもつ豊かな海の恵みを活かして地域の持続的発展を図ることを目的とし、そのために、沿岸域総合管理の推進が不可欠であることを改めて示し、地方自治体と国が目指すべき方向性を取りまとめている。一口に地方沿岸域と言っても、その広がりパターンは様々である。単独の市町村域に含まれるような小規模なものから、複数市町村域にまたがるもの、県域を越えるものがある。さらに海域に囲まれている島嶼の場合には、別のパターンとなる。

平成の大合併により市町村域が広域化したことにより、より多くの市町村が単独で森・川・里・海に広がる沿岸域を包含するが増えた。それと同時に、複数の市町村が集まって一つの地方自治体となった場合、合併前の市町村のコミュニティが担っていた自治能力が周辺部など一部で合併後の市町村の中で十分に活かされていない場合も見られる。さらには、地方沿岸域においても環境劣化が進行しており、地域の漁業生産や観光産業などへの影響が懸念されている。こうした背景から、本提言では、緊急の対応・支援が必要と考えられる地方沿岸域の総合的管理の推進を図るために、まずは、単独または2-3の地方自治体（市町村）が管理主体となる場合に焦点を当てて必要な提言を取りまとめることとした。

地方自治体が沿岸域の総合的管理を推進するためには、陸域だけでなく身近な海域も同じように市町村域として認識し、主体的に海域と陸域を一体とした管理計画を作り、総合的・順応的に事業を実施していくことが必要である。そのための方針として、現在の個別制度を活かしながら、包括的な取り組みの考え方に則り、地域の問題の解決に役に立つような、沿岸域総合管理の実践を推進する制度を提言することとした。その中には、地方自治体から沿岸域総合的管理のために対象となる身近な海域（地先水面）を市町村域に編入するという申請があった場合には、国等がこれを積極的に認めることなども含まれている。

本提言を手引きとして、地方主体の沿岸域総合管理が実施され、それを国が支援することで沿岸域総合管理が推進されること、ひいては地方創生につながる動きが促進されることを期待する。本提言は、主として日本の小規模な地方沿岸域を対象としているが、それ以外の東アジアや島嶼国での沿岸域総合管理の推進においても参考となるものであり、幅広い活用を期待する。

本提言の作成にあたっては、地域において沿岸域総合管理のモデル的な取り組みを行う中で、問題点の抽出、必要な支援について実証的な研究¹を進める共に、総合的的海洋政策研

¹ 海洋政策研究財団：沿岸域総合管理のモデルの実施に関する調査研究事業

究委員会²の審議を経て制度に関する考察を行った。ここに記して関係者に深く御礼申し上げます。

² 海洋政策研究財団：我が国における海洋政策の調査研究事業

背景

沿岸域は、多様な地形を有し、森里川海が交わる場として豊かな生態系を涵養し、人々の居住、漁業、農耕、さらには海上交通、商工業立地など人間社会の営みにとって重要な地域であり、沿岸、特に内海、内湾、河口などに都市が発達してきた。沿岸域には森川海の連関があり、それぞれに豊かな生態系が存在し、それらが水（海水）を介してつながることで物質循環が活発となり、豊かな生物資源を提供してきた。

20 世紀の後半に入ると、沿岸の都市およびその周辺への人口や産業の集積が急速に進み、それに伴って浅海域の埋立てが進行した。他方、産業・生活から大量の汚水・廃棄物が河川・海域へと排出された。

沿岸の地域社会は、これらの急激な発展とそれに続いて起こった環境悪化、生物資源の減少、そして沿岸域の利用の競合などの問題に直面してそれらへの対応を迫られ、その模索の中から陸域・海域からなる「沿岸域の総合的管理」に「多様な関係者が参加して計画的、順応的に取り組む」という政策概念が生まれてきた。これには、市民が地域社会の問題を自らの問題としてその解決に取り組むという民主主義を取り入れた市民社会の発達という 20 世紀後半を特徴づける人間社会の側の変化も大きく寄与している。

国際社会においては、沿岸域総合管理は、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沿岸域総合管理が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。

我が国の沿岸域においても、1960 年代からの経済発展期の人口が密集し複数の自治体が水域を共有する都心部の沿岸域（以下、都市沿岸域と称する）への人口集中、環境への負荷の増大を受け、公害や内湾・内海の環境問題への対応がなされ、水質汚濁防止法（1971 年）や瀬戸内海環境保全臨時措置法（1973 年）等の制定、海岸法の改正（1999 年）が行われた。1998 年の全国総合開発計画「21 世紀の国土のランドデザイン」に至り、沿岸域圏総合管理への取組みが謳われ、2000 年に「沿岸域圏総合管理計画策定のための指針」が決定された。しかし、我が国の沿岸域総合管理は全国的にはあまり進展しなかった。

我が国で沿岸域総合管理が新しい段階に入る契機となったのが、海洋基本法（2007 年）の制定である。同法が定める 12 の基本的施策のひとつとして「沿岸域の総合的管理」が初めて法律に位置づけられた。

都市沿岸域においては、2003 年に都市再生本部の第 3 次決定に「海の再生」が記され、海の再生プロジェクトとして、2003 年から順次、東京湾、大阪湾、伊勢湾（三河湾を含む）、広島湾で国の関係省庁、地方自治体が主体となり再生推進会議が発足し、各々 10 年

計画の再生行動計画が策定されている。例えば、東京湾では、**2003**年に「東京湾再生のための行動計画」を策定し、陸域対策、海域対策、モニタリングの**3**つの柱で「快適に水遊びができ、多くの生物が生息する、親しみやすく美しい「海」を取り戻し、首都圏にふさわしい「東京湾」を創出する」という目標を掲げて取り組んだ。**2013**年から第**2**期の行動計画を実施しているが、第**1**期の反省を踏まえ、より多くの関係者を連携しながら活動の輪を広げるために、従来の行政主体の東京湾再生推進会議に並んで東京湾再生官民連携フォーラムを設置し、市民・企業・関係者からの意見を取り入れる仕組みを充実させた。こうした先進事例により、都市沿岸域の総合的管理の進展が期待されている。

地方沿岸域においては、里海・里山などの地域住民の知恵の蓄積があり、基礎自治体が単独に近い形で管理を運営できるため、地方自治体が本来持っている総合性を発揮し、沿岸域総合管理が実施されていくことが期待される。しかし、市町村合併による地方自治体の広域化、環境悪化の進行、疲弊する地域経済振興と環境保全の両立の難しさ、海域利用の多様化による利用間調整の必要性など多くの課題に対応するための人的・財政的・技術的資源が十分でないことなどから、思ったように沿岸域総合管理が進捗していないのが現状である。

新たな海洋基本計画（**2013**年）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、地域の計画の構築に取り組む 地方を支援する。」と記され、「多様な関係者が参加して計画的、順応的に取り組む」という沿岸域総合管理の推進・支援が謳われた。しかし、残念ながら、沿岸域総合管理計画の立案やその実施に向けた具体の支援については、いまだ十分な施策が実施されている状況にはない。

1. 沿岸域総合管理のすがた

本提言では、「沿岸域を海域・陸域一体のものとして捉え、多様な関係者の合意に基づいて、その自然の恵みの持続的利用と環境保全の均衡および社会活動の複雑化・高度化に対応した利用間の調整を図る沿岸域総合管理計画を策定し、関連の事業を順応的に実施していく仕組み」を沿岸域総合管理と定義する³。

- ・ **21世紀の国土のグランドデザイン（1998）**：沿岸域の安全の確保、多面的な利用、良好な環境の形成及び魅力ある自立的な地域の形成を図るため、沿岸域圏を自然の系として適切にとらえ、地方自治体が主体となり、沿岸域圏の総合的な管理計画を策定する。
- ・ **沿岸域圏総合管理計画策定のための指針（2000年）**：沿岸域において、安全で多様な機能をもつ質の高い空間の形成や、美しく健全な沿岸域環境の復元・創造を推進するに当たっては、沿岸域における総合的な調整・管理が必要である。
- ・ **日本沿岸域学会 2000年アピール（2000）**：沿岸域は、水深の浅い海とそれに接続する陸を含んだ、海岸線に沿って伸びる細長い帯状の空間である。またそこは陸と海という性質の異なる環境や生態系を含み、陸は海からの、また海も陸からの影響を受ける環境特性を持っている。
- ・ **米国沿岸域管理法（CZMA⁴）（1972）**：沿岸域管理法の目的として、**(1)** 沿岸域の資源の将来世代に対しての保護、保全、開発、再生、修復すること **(2)** 州が沿岸域に責任を持って、経済的な観点だけでなく生態的、文化的、歴史的、美的配慮の元、開発と推進の管理プログラムにより陸地と海域を賢く使うこと、**(3)** 重要な自然資源を保全するために空間計画を導入すること、**(4)** 市民の参画と協同を推進すること、**(5)** 国、州、地方機関との調整、協同を図ること、**(6)** 変化し続ける状況が沿岸の環境や資源の管理に影響することに対応すること等が示されている。
- ・ **Chua（1993）⁵**：海洋・沿岸域総合管理の主たる目的は、持続可能な開発と沿岸域とそこに生息する生物学的資源の有効な利用である。海洋・沿岸域総合管理は持続的な海洋と沿岸域の管理を推進する動的で学際的、参加と相互関係を持った過程であり、環境、経済、社会文化、レクリエーションの目的の利用を長期的に均衡させる。海洋・沿岸域管理は、定義された海洋・沿岸域における人々の活動に総合的な計画手法と管理を適用する。そのときに生態学的、社会的、文化的、経済的な面やそれらの間の相互作用を考慮する。理想的には、海洋・沿岸域総合管理は、地形学的な境界で定義された中、緻密に総合化され一貫した管理の枠組みの中実施される。

こうした沿岸域総合管理を地方沿岸域に適用することを前提として、その基本的な概念である対象、狙い、主体、プロセス、位置づけ、効果について以下のように整理する。

³ 2013年の提言において、沿岸域総合管理が6つの概念（対象となる沿岸域の設定、地域が主体となった取組み、総合的な取組み、協議会等の設置、計画的・順応的な取組み、地方公共団体の計画への位置づけ）からなると示されている。

⁴ Coastal Zone Management Act of 1972, 16 U.S.C. § 1451-1465.

⁵ Chua, T. E. (1993). Essential elements of integrated coastal management. *Ocean & Coastal Management*, 21: 81-108.

(1) 対象とする沿岸域

沿岸の諸問題が相互に密接な関連を有し及び全体として検討されるべきであることに鑑み、地方自治体が一体的に考えるべき陸域・海域を本提言で扱う沿岸域の範囲とする。特に、自然地形（海域においては内湾のような閉鎖性水域、外海に面する海岸線、地先水面など、陸域においては河川流域など）、一次産業（漁業、農業や林業）、社会活動（海運・舟運・陸運や人の行き来など）が、それぞれの沿岸域を特徴づけている。

- ・ 米国沿岸域管理法（CZMA）（1972）：沿岸域は、沿岸の水域（海底下および接する陸域を含む）と隣接する海岸地（その中の水域や地下水を含む）、近接し強く相互作用を及ぼすいくつかの沿岸州の海岸線や、島々、潮間帯、遷移帯、塩田、湿地、海岸を含む。
- ・ 沿岸域圏総合管理計画策定のための指針（2000年）：沿岸域は、水圏、地圏及び気圏の交わる空間であり、自然の微妙なバランスの下、優れた景観や多様で豊かな生態系が形成されるなど環境上貴重な資源である一方、産業利用、交通・物流利用、観光・レクリエーション利用等さまざまな利用の要請が輻輳し、多様な関係者間の調整を要するなどの特性を有していること。このような特性を有する。
- ・ 日本沿岸域学会 2000年アピール（2000）：「沿岸域は、水深の浅い海とそれに接続する陸域を含んだ、海岸線に沿って伸びる細長い帯状の空間である。またそこは陸と海という性質の異なる環境や生態系を含み、陸は海からの、また海の陸からの影響を受ける環境特性を持っている。」また、沿岸域総合管理法で定めるべき管理範囲について、「海域においては海岸線から領海までとし、陸域は海岸線から海岸線を有する市町村の行政区域、および必要な場合はその沿岸域に大きな影響を与える河川流域の範囲を最大として、当該沿岸域の地域特性に応じて決定する。」
- ・ カリフォルニア沿岸管理計画：一番近い沿岸山地から州の管轄水域（State Waters）の境界までの陸から海までを一体として沿岸域としている。米国においては、州の管轄水域は原則、岸から3海里であるので、当該計画では、陸域の分水嶺から、岸から3海里外縁とする海域までの範囲を管理対象としている。
- ・ 志摩市里海創生基本計画（沿岸域総合管理計画）：志摩市では、陸域は市域全体、海域は共同漁業権が設定されている海域とした。下図参照（左：英虞湾沿岸域、中：的矢湾沿岸域、右：太平洋（熊野灘）沿岸域、緑色部分が陸域、水色部分が海域）



志摩市里海創生基本計画の取り組みを実施する区域

(2) 沿岸域総合管理の狙い

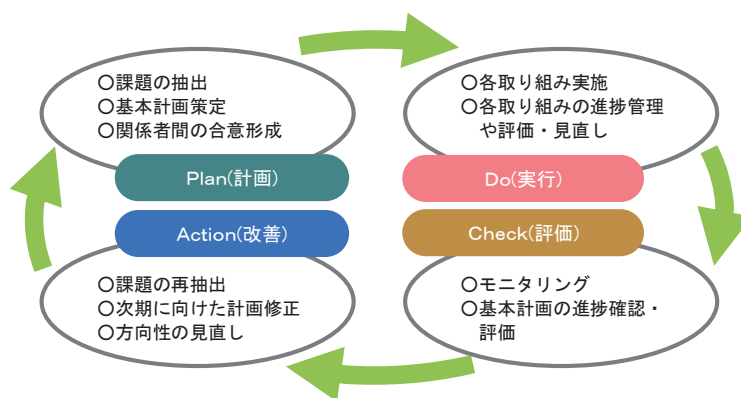
地方自治体において沿岸域総合管理計画の策定や沿岸域総合管理協議会の設置による沿岸域総合管理の実施が図られるならば、海域と陸域を一体として捉えた合理的な資源管理（生物、鉱物、景観など）やその恵みの利用と環境の保全の均衡を図ること、錯綜する管理主体・法制度にまたがる利用に関する調整を行うことが可能となる。特に、計画策定段階から市民・関係者の参画を得、十分な情報共有を行い、合意形成を進めていくことで、問題が発生してから対処療法的に対応するのではなく、長期的・総合的視野に立って予防的・計画的に問題解決に取り組むことが可能となる。

比較的小規模で、独立もしくは複数の地方自治体が関与する地方の沿岸域においては、地方自治の総合性を持って沿岸域総合管理がなされるべきものであると期待される。市町村が比較的小規模であった場合には、住民一人一人の意見が反映されるようなきめ細やかな地方自治機能が発揮されていたと考えられるが、平成の市町村合併による地方自治体の広域化に伴い、行政の組織が大型化し、業務分担が細分化していくと、以前に有していたような地方自治機能が市町村の周辺部までいきわたらないといった状況が生じる場合もある。

また、計画立案から実行、評価、計画への反映といった順応的管理（PDCA サイクル）を組み込むことで、自然環境や社会経済状況の変化に応じた実施が可能となり、限られた人的・財政的資源の有効な活用が図られる。

- ・ 志摩市の里海創生基本計画においては、順応的管理の仕組みが取り入れられており、準備、課題認識の後、設定された基本方針に則り、計画策定、事業実施、修正・拡大（評価と計画修正を含む）が実施されている。

計画の進捗管理の考え方



海域・陸域を含む沿岸域において、海域は国土としての管理や港湾、水産の利用に関する管理などが実施されている。これらは、個別の法制度に則り、財産管理・機能管理の面から実施されているものであり、いまだ横断的な管理制度は確立されていない。沿岸域総合管理のための協議会は、こうした個別管理の諸計画との調整を図る場としても有効である。

- 沿岸域総合管理のための協議会に関する国や県の関係者が参加することで、整合性の確保に関する指導や調整を図ることができる。例えば、志摩市の里海創生推進協議会には、環境省中部地方環境事務所や三重県南勢志摩地域活性化局、三重県水産研究所からの出席があり、国と県による志摩国立公園の管理と自然再生の取組みに関する調整、情報交換がなされている。
- 地方自治体内での調整として、総合計画の重要性が挙げられる。地方自治法の規定により、ほとんどの市区町村で総合計画および、その最上位に位置づけられる「基本構想」を策定している（平成23年の地方自治法の改正により、この規定は廃止されているが「基本構想」の必要性を否定したものではなく、むしろ地方自治体が自由な発想で主体的に策定することが期待されている）。こうした総合計画の中に沿岸域総合管理を位置づけることで地方自治体内での持続的な調整が図られる。

(3) 沿岸域総合管理の主体

地域における沿岸域総合管理の主体は、その人的・財政的・組織的な持続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。その関与形態として、その沿岸域の大きさ、行政界との関係から、①単独の市町村（志摩市、小浜市等）、②複数の市町村（宿毛湾等）、③複数の市町村及び県（大村湾等）、④離島の市町村（竹富島等）、⑤大規模な都市臨海部を持つ内湾域（東京湾等）のパターンが考えられる（資料4別紙1を参照）。

本提言では、①及び②までを主たる対象として取り扱うこととする。

- ・ 単独の基礎自治体が主体となる場合には、自治体本来の持つ総合性が最も発揮されやすい。特に志摩市では、管理主体として対応するための体制として、里海推進室という沿岸域総合管理の窓口であり調整役を担う部署が設置されている。
- ・ 単独の基礎自治体であっても、合併による広域化を経験している場合（志摩市:2004年に5町が合併した）と、そうでない場合（小浜市：平成の大合併以前からの市域を継承）がある。合併して広域化することで広い沿岸域を一体として管理することが可能になると同時に、自治体内で複数の沿岸域に細分化されたり、旧の町単位での独自性が残っていたりすることが沿岸域総合管理を複雑化させることも考えられる。
- ・ 日本沿岸域学会の2000年アピールでは沿岸域総合管理主体の設置に関し、「沿岸域総合管理の基本単位は狭域管理主体とし、地先沿岸域の管理を行う市町村の行政範囲またはその連合体とする。」とされている。
- ・ 地形的な境界を基に沿岸域の範囲を画定すると、宿毛湾のように宿毛市と大月町といった複数の市町村が主体となる場合が生じる。地形的な一体性が高い場合には、産業活動や人的交流を含め複数の地方自治体といえども連携が十分取れており、沿岸域総合管理を複数の主体で実施していくことは可能と考えられる。
- ・ 沿岸域が大規模になってくると、より多くの地方自治体が関与する可能性が出てくる。大村湾では、5市5町が湾を取り囲むとともに、大村湾環境再生・活性化行動計画を長崎県が策定する等、並列の地方自治体が関与するだけでなく、県と市、町といった階層の異なる地方自治体が関与しており、管理主体が輻輳化してしまう。大規模な都市沿岸域などでは、「海の再生プロジェクト」を実施する際に「再生推進会議」といった複数の行政が参加する管理主体を設置することもある。
- ・ 離島においては、周囲を海で囲まれているという地形的特徴に加え、特徴的な生態系（亜熱帯域であればサンゴ礁など）を持ち、そうした自然を背景に特有の文化を発達させている場合がある。沿岸域総合的の管理の推進においては、その特徴に配慮することが必要である。
- ・ 海洋政策研究財団が2014年に行った意識調査の結果では、都道府県や、海洋関連産業の企業などに比べて、市町村における「沿岸域の総合的管理」や、それを位置づけている海洋基本法、海洋基本計画の認知度が低く、市町村のような地方自治体が主体として取り組むためには、幅広い人材育成や能力開発、周知啓発が必要であることが示唆されている。

我が国の法制上、海は原則として私的所有の対象とならないため、海の管理の主体は公的主体とならざるを得ない。しかし、漁業協同組合やNPO団体などが実質的な管理を主導することもありうる。

- 岡山県備前市の日生町漁協は、独自に始めたアマモ場の再生活動を日生藻場造成推進協議会に発展させ、岡山県・おかやまコープ等との連携事業も実施している。最近では、日生中学校に協力し、総合学習を通じた海洋教育の推進にも協力している。
- 自然再生推進法による自然再生協議会を設置している場合においては、管理計画の策定、保全施策の実施などを多様な主体が分担しながら行っている事例が存在する。沖縄県の石垣島と西表島の間広がるサンゴ礁海域の石西礁湖（せきせいしょうこ）では、地元住民や市民団体、行政など、様々な主体が集まり、**2006**年に自然再生協議会を結成し、石西礁湖の自然再生に向けた様々な取組を行っている。
- 北海道鶴川町の鶴川河口干潟の再生事業の実施にあたっては、地域住民や学識者、河川管理者、漁業関係者等からなる「わくわくワーク・むかわ」を設置し、現存する河道内の干潟および再生する干潟の保全、貴重な水産資源（シシャモ）の保全の実施が行われている。

(4) 沿岸域総合管理の進め方

沿岸域総合管理を実施する5つの段階がある。これらの段階は、必ずしも順番に実施されるものではなく、前後したり同時進行したりする場合もある。

- ① 海陸を一体とした状況把握：領域の設定、海域・陸域の一体とした特性把握、評価
- ② 地域の関係者による合意形成：関連協議会、研究会、協議会の開催
- ③ 関連計画との整合に配慮した沿岸域総合管理計画の策定：根拠となる総合計画への位置づけ、独自の管理計画の策定、ゆるやかな調整
- ④ 順応的管理による事業実施：事業実施計画の策定、順応的な事業実施、持続的な実施体制の確立
- ⑤ 沿岸域総合管理計画の評価と見直し：事業実施の評価、計画策定の成果の評価、見直しによるPDCAサイクルの実施

ICM サイクル図 (ICMの導入、促進での順応的管理の実績より)



これらを3~5年のサイクルで順応的・継続的に実施

東アジア海洋環境管理パートナーシップ (PEMSEA) で提唱されている沿岸域総合管理の実施サイクルの例

(5) 沿岸域総合管理計画の位置付け

沿岸域総合管理計画は、沿岸域に含まれる多岐にわたる空間、資源、行為を管理対象とすることから、国や県などが策定する法定計画(海岸保全基本計画や港湾計画等)や、その他の計画(漁業権の設定や一般海域の利用等)との整合を図ることが必要である。

沿岸域において、そうした多様な管理計画の調整を行う法制度は整備されてこなかったことから、沿岸域総合管理計画を策定する過程において、関係者の協議を基本にしてそれらの計画との調整を図りつつ、沿岸域総合管理計画を策定することが必要である。

沿岸域総合管理計画を、地方自治体が策定する総合計画や地方創生のための地方版総合戦略等の一部に組み込むことで、地方自治体における計画の位置付けを明確にすることが重要である。

- ・ 沿岸域総合管理計画の策定時に、必要な関係者の参画を得て内容の整合を図る形を取ることによって実行できるが、一旦策定した沿岸域総合管理計画を尊重する意味においても、国などが上位計画の改訂する時などに、十分にその内容を尊重するための措置を講ずることを明確にしておくことが望ましい。
- ・ さらには、そうした措置を確固たるものにするために、将来的には沿岸域総合管理計画をその要件に従い、審査・認可するといった制度の設立についても検討すべきである。例えば、地域の主体的な取り組みを支援する仕組みとして、地域が一定の要件を満たす計画をつくって申請をした場合に、助成金なりあるいは技術的支援なりを行うという国による支援制度の運用に組み込まれた形の審査・認可の仕組みもあり得る。
- ・ 志摩市の里海創生推進協議会においては、国や県の関係者が、計画の評価・見直し作業に参加している。そうした関与は、沿岸域総合管理計画の策定において他計画を尊重すること、また他計画の改正時に沿岸域総合管理計画に配慮されることを可能としている。

(6) 沿岸域総合管理の効果

沿岸域総合管理を実践することで以下のような効果が期待できる。

(ア) 地方自治体による総合的な取組みの推進

- ① 内湾、地先水面、島と島間の海域等身近な海域を市町村区域に編入することにより、市町村が身近な沿岸域について自らの問題として総合的に取り組むことができる。
- ② 沿岸の陸域、海域に関する様々な管理制度を横断的に整理して、関係者が総合的な地域計画を共有して取り組むことができる。

(イ) 地域特性に配慮した環境と資源の保全と利用の調和の実現

- ① 生物多様性（種、群集、生態系）の保全に寄与する利用計画の策定が図られる。
- ② 地域産業の振興や地域としての社会活動の取組みの一環としての森川海の一体的な自然環境、生態系機能の維持の実施を目指すことができる。

(ウ) 地方自治体による自主性を持った持続可能な開発の推進

- ① 過疎化、高齢化の進行が著しい沿岸域・離島の地域社会の活性化対策（定住促進、I J Uターン促進等）として活用できる。
- ② 合併等により広域化した市町村において、これまでの地域・集落が培ってきた生活共同体としての機能を維持して地域を活性化する手段（地域内連携の強化、地元全体での観光客の受け入れ等）として活用できる。

(エ) 多様な主体の参加による当事者意識の醸成と新たな展開

- ① 様々な関係者が国や地方自治体のリードにより、共通のテーブルについて議論することにより、参加者同士のネットワークができ、そのネットワークの中で新しいビジネスチャンスが広がり、地域の活性化や地方創生（地域産品のブランド化、新規産業の展開等）につながっていく。
- ② 産業の多角化、多様化を推進するための調整がなされていく（例えば、海洋再生可能エネルギー開発事業に漁業者が参画するなど）。

(オ) 関連自治体とのネットワーク強化

- ① 国内ネットワーク会議などに参加することで自治体同士の連携強化を図るとともに、そうした連携を通じた情報交換、相互援助等により、沿岸域総合管理の推進を図ることができる。
- ② PEMSEA の地方自治体ネットワーク（PNLG）のような国際連携を進めることにより、世界とのつながりが強化され、地域の視野の拡大が図られるとともに、自らの地域の良さ・特徴の再認識をすることができる。

2. 沿岸域総合管理の普及・拡大に向けた提言

提言（総論）

沿岸域総合管理の仕組みを用い、地域の計画の構築の促進と、そうした地域を支援する方策を早急に確立すべきである

解説

地域の沿岸域は、豊かな恵みをもたらし、地域に根ざした産業、文化の継承・発展等に重要な役割を果たしてきた。しかし現在では人口減少、環境悪化、天災への不安、地域経済の落ち込みなど多くの問題を抱えている。

「沿岸域の安全の確保、多面的な利用、良好な環境の形成及び魅力ある自立的な地域の形成を図るため、関係者の共通認識の醸成を図りつつ、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」とした海洋基本計画に則り、沿岸域総合管理の仕組みを用いて、地方自治体の主体的な計画策定とそれを支援する国の制度の充実（活用も含む）を図ることが必要である。その際には、上位計画との整合に配慮する必要がある。

国はまち・ひと・しごと創生法に基づき長期ビジョン・総合戦略を策定し、東京一極集中の是正、若い世代の結婚・出産・子育ての希望をかなえ、地域の特性に即して地域課題を解決するという基本的な視点の下、まち・ひと・しごとの創生とそれらの間の好循環の確立により、活力ある日本社会の維持を目指している。地方創生の流れの中で示されている地方版の総合戦略の策定にあたり、沿岸域総合管理の仕組みが活用されることを期待する。

以下に具体の提言を1から3に列挙する。

提言（各論）

提言 1

地方自治体は、沿岸域総合管理の仕組みを用いて、陸域と海域を一体的かつ総合的に管理する取組の推進を目指すべきである

解説

地方自治体が管理の主体となり、沿岸域総合管理を進めていくためには、海陸を一体とした状況把握、地域の関係者による合意形成、上位計画との整合に配慮した計画策定、持続的な実施体制の構築、順応的管理の仕組みを用いた事業実施・評価に取り組むべきである。そうした要件を持った沿岸域総合管理を実施することで、地域が主体となり、市民が地域社会の問題を自らの問題として取り組む体制が構築される。

別紙 1 参照

(1) 海陸を一体とした状況把握

対象となる地域の社会的、自然科学的条件を把握し、沿岸域総合管理を実施するための対象区域の設定、連携すべき関係者の抽出を行う段階である。担当者および当該地方自治体が沿岸域総合管理の全体像を十分把握し、判断をするに足る情報を収集することが肝要である。

(2) 地域の関係者による合意形成

沿岸域総合管理を実施する根拠となるように、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ことで多様な関係者との話し合いの場を持ち、沿岸域総合管理の取組みで目指すべき方向性についての合意形成をはかる。これは、沿岸域総合管理計画の策定前に実施されるべき体制整備でもある。

(3) 関連計画との整合に配慮した沿岸域総合管理計画の策定

地方自治体内での調整として、総合計画への位置づけ、連動が挙げられる。地方自治法の規定により、ほとんどの市区町村で総合計画および、その最上位に位置づけられる「基本構想」を策定している（平成 23 年の地方自治法の改正により、この規定は廃止されているが「基本構想」の必要性を否定したものではなく、むしろ地方自治体が自由な発想で主体的に策定することが期待されている）。こうした総合計画に沿岸域総合管理を組み込むことで地方自治体内での調整が図られる。

通常は先行して策定された総合計画に基づき沿岸域総合管理計画を策定するが、場合によっては、両計画が同時並行的に議論されていくこともある。こうした調整においては、市長・町長・村長ら首長によるイニシアチブの発揮といったインセンティブが与えられることが望ましい。

(4) 順応的管理による沿岸域総合管理事業の実施

(4-1) 個別事業の実施計画の策定

事業内容によっては、次の事業実施と同時並行的に計画策定が進む場合もあるが、事業実施計画をまず作成し、PDCA サイクルにより実施し、事業評価を経て計画の修正を行うプロセスを経ることが望ましいと考える。

(4-2) 体制構築

沿岸域総合管理を実施する主体の中に、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。特に市民参加の促進も含めた関係者との連携や、部署間の調整、ノウハウや経験の蓄積といった面から、継続して担当できる職員の配置や、次の世代に継承していくための人材育成に配慮する必要がある。

首长らによるイニシアチブの発揮といったトップダウン型の実施体制と合わせて、こうしたボトムアップ型の実施体制の充実も重要である。

(4-3) 事業実施

地方自治体においては、市民参加、順応的管理といった事業実施の枠組みを十分に取り入れて進めていく必要がある。特に、事業間の調整や、関係者との連携、事業実施に係る専門家からのアドバイスの適時の受け入れが、スムーズな事業実施に欠かせない。

(5) 沿岸域総合管理計画の評価と見直し

沿岸域総合管理を持続的な事業形態とするためには、定期的に事業評価をし、その結果を、計画修正に反映させる PDCA サイクルの確実な実行が欠かせない。特に、評価プロセスへの市民参加や効果的な評価手法の採用といった面で工夫が必要である。

評価のための指標の作成や評価にあたっては、評価者が第 3 者的な視点を持つこと、評価方法に他の地域との比較などを想定した汎用性を持たせることなどに配慮することが必要である。また、評価の目的は計画改訂に反映させ、より良い計画に昇華していくことにあるので、評価と同時に計画改訂に向けた提言的な指針を示すことも大切である。

提言 2

国は、海洋基本法、海洋基本計画に示された、基本的施策である「沿岸域の総合的管理」にもとづいて地方自治体に対する支援の仕組みの構築を推進すべきである

解説

国は、地方自治体の沿岸域総合管理への取組みを支援するため、段階に応じ、制度的、人的、財政的、技術的支援を実施すべきである。その中で特に

- ・ 地域がつくった計画と国の計画との整合性を担保すると同時に、地域がつくった計画を尊重する仕組み（計画の奨励と認定等）の確立
- ・ 地域がつくった計画を実施するための財政的支援・各省庁の関連事業予算等の活用（情報提供とコーディネート等）の実施
- ・ 技術的支援としての、人材育成のための仕組みづくり（各種ガイドライン等の資料提供、研修の実施やスキル認定等）、人的支援（人事交流など）の促進

などは優先度の高い支援策として考えられる。

別紙 2 参照

（1） 海陸を一体とした状況把握

国は、地方自治体が具体の調査に着手する前に「沿岸域総合管理」の全体像を把握することを支援することとし、上で、そのために全体像把握のためのガイドラインの提供、社会的、自然的条件の把握のための調査の支援および、調査実施に係る専門家からのアドバイスの提供などを行うことが有効であると考えられる。また、地方自治体が海域の問題を行政事務として取り扱う前提として、海域（内水）の市町村域への組み入れが望ましく、そうした手続きの整備も必要である（**提言 3 参照**）。

（2） 地域の関係者による合意形成

こうした準備段階の作業については、地方自治体の基礎的な事務として実施するために、自由度の高い国の予算の準備が望ましい。地方交付税の追加配分や、地域の計画策定にも活用できるような予算などが考えられる。また、計画策定に向けた議論のファシリテーション技術に関する能力増進の支援も必要である。

（3） 関連計画との整合に配慮した沿岸域総合管理計画の策定

国は、地域が沿岸域総合管理計画を策定する際に、既にある国などの個別の管理計画との整合を図るため、沿岸域総合管理計画策定のための協議会に、関係する国や県の関係者を積極的に参加させることが望ましい。

国は、地域が主体となった沿岸域総合管理計画の策定を進めるため、市民参加や計画策定についてのガイドラインの策定や、国や県からの計画策定の奨励といったインセンティ

ブを与えることが望ましい。

別紙 3 参照

(4) 順応的管理による沿岸域総合管理事業の実施

(4-1) 個別事業の実施計画の策定

沿岸域総合管理事業実施に向けた個別の実施計画の策定に当たって、国は、地方自治体
が他事業の経験や知恵を正しく反映させるために、事例集などを提供すること、他の計画
との整合を図るために県や市との連携を密にすること等が望ましい。

ガイドラインや事例集などの内容を普及させるための研修を、各地域の特性や要望に応
じて実施することが望ましい。

(4-2) 体制構築

地方自治体における取組み体制を強化するために、国と地方自治体の交流人事や人材派
遣、研修の実施等による能力開発、人材育成、普及啓発などを推進することが望ましい。

(4-3) 事業実施

国において、沿岸域総合管理および、その事業を推進するための直接的な予算措置はな
されていないが、地方創生に関連する交付金や、社会資本整備総合交付金のように個別補
助金を一括し、地方自治体にとって自由度が高く、創意工夫が活かせる交付金など、活用
可能な財政措置がなされている。国は、こうした関連予算の紹介やコーディネートを実
施し、沿岸域総合管理への活用を促すことが望ましい。

別紙 4 参照

(5) 沿岸域総合管理計画の評価と見直し

沿岸域総合管理計画の評価手法についての知識と経験を持った専門家の派遣、ガイドラ
インの提供などが国からの支援として期待される。

提言3

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域の総合的管理の対象となる「海域（地先水面）」については、市町村域への編入について市町村から申請があった場合は、国は積極的にこれを認め、海域においても陸域同様に市町村による管理が実施される環境を作り、市町村の行政事務として海域と陸域を一体として沿岸域総合管理計画を策定することを奨励すべきである

解説

市町村の目の前の地先海面は、陸域同様、産業活動や市民活動の場であることから、環境の保全と持続可能な開発の両立、多様な利用の調整など、市町村が主体的に管理すべき場である。例えば、閉鎖性海域を囲むように市町村が立地している場合などは、湖沼と同様、市町村の区域として管理することが望ましい。市町村の区域となれば、海域と陸域を一体として沿岸域総合管理計画を立案し、沿岸域での事業が主体的に実施できるようになるとともに、いままで管理責任や窓口の所在が明確でなく実施が困難であった課題に対しても、市町村の行政事務として位置づけ、対処していくことができるようになる。

この点については、「海域も市町村の区域に含まれていると解されており、地方自治法上の手続きにより、海域における市町村の境界の画定・変更は可能である。」との見解も表明されている。具体的には「関係市町村の同意→都道府県議会の議決→総務大臣に届け出→告示及び関係行政機関への通知」（地方自治法第9条の3）の手続きを経ることにより、海域における都道府県及び市町村の境界変更が可能となる。

- ・ 平成22年6月に海洋基本法フォローアップ研究会が提出した提言の中で、「定住自立圏構想、過疎地域の自立・活性化のための沿岸域政策の推進」として、「海洋基本法は、沿岸の海域及び陸域は自然的社会的条件から見て一体的に施策が講じられる必要があると定め、また、地方公共団体は、海洋に関し、国との適切な役割分担を踏まえて、その地方公共団体の区域の自然的社会的条件に応じた施策を策定し、実施する責務を有する、と定めている。しかしながら現行制度では、それが陸地に大きく囲まれていても、海域は市町村域に居は含まれていない。これは、沿岸自治体・住民と地先の海の密接不可分な関係や海洋基本法により構築された新たな法的枠組みから見て不適切である。」と指摘した。これを受け、平成22年10月の海洋基本法フォローアップ研究会において、総合海洋政策本部事務局は、「海域も市町村の区域に含まれていると解されており、地方自治法上の手続きにより、海域における市町村の境界の画定・変更は可能である」、「地域間の情報共有を促すことを目標とした、各地域における取組みのベストプラクティスの取りまとめを行う予定」と見解を示した。

将来的には、制度の改訂も視野に入れ、海域における市町村の境界変更により、海域を市町村域へ組み込み、地方交付金算定基礎への組み込みや、適用可能な交付金、補助金などの充実（交付金・補助金の対象を海域も含む部分に拡大する）などの可能性を検討すべきである。

モデルサイトおよび他の参考事例における沿岸域総合管理の進捗状況

取組内容	モデルサイト						参考		
	志摩市	小浜市	備前市	宿毛市・大月町	宮古市	長崎県	竹富町	東京湾	
① 海陸を一体とした状況把握	対象区域 英虞湾、的矢湾、太平洋沿岸及び流域	小浜湾及び流域	日生海域	宿毛湾及び流域	宮古湾及び流域	<大規模海域型> 大村湾及び流域 5市・5町	<離島型> 16の島と9つの有人島からなる島嶼地域	<大都市型> 東京湾及び流域	
	人口・面積 54,908人(2014.1) 179.73km ²	30,308人(2014.1) 232.8km ²	37,483人(2014.1) 258.23km ²	22,231人(2014.2) 5,763人(2014.2) 286.15km ² 103.02km ²	56,488人(2013.10) 1,259.89km ²	1,396,461人(2014.10) 4,105.88km ²	4,217人(2014.1) リーフ:295.851km ² 陸域:333.650km ²	2,900万人(2004) 9,261km ²	
② 地域の関係者による合意形成	陸域・海域の一体としての問題把握	底質・水質悪化 アマモ場消失 地下水利用	小型定置網不漁 アマモ場減衰	貧酸素化 赤潮頻発 水域の利用の錯綜	大震災 アマモ場消失 ガレキ問題	水質・底質悪化	自然と文化の保全 安全保障	底質・水質悪化 漁業不振 生物生息場の喪失	
	場の評価 2003年:三重県地域 結集型共同研究事業 開始(JST補助事業) 2011年:海の健康診断 (英虞湾)	2012年:海の健康診断 実施	2001年:マリノフオー ラム21「アマモ場造 成技術指針」策定	2008年、2013年に海 の健康診断実施 2014年から黒潮ウオ ッチ(JAMSTEC)の プロジェクトとの連 携模索	2012年:海の健康診 断実施	2011年:海の健康診断 実施		水産・環境・水循環・ 底質等から多くの研 究事例あり	
③ 関連計画との整合に配慮した 沿岸域総合管理計画の策定	関連協議会	2015年:地下水利用 協議会	2006年:東備地区海洋 牧場適正利用協議会 設置	2009年:宿毛湾環境 保全連絡協議会発足 (サンゴ保全)		大村湾をきれいにす る会/湾沿岸議員連 盟			
	研究会・関連会議	2012年:小浜市沿岸 域総合管理研究会設 置 2014年3月:研究会 による「市民提言」の 提出	2010年:備前市沿岸域 総合管理研究会発足 (日生町漁業協同組 合、岡山県水産課、備 前市の共催)	2012年11月:宿毛湾 沿岸域総合管理研究 会発足 現在:報告書とりまと めに向けて作業中	2010年12月:宮古市 沿岸域総合管理研究 会発足 2012年3月:宮古市 沿岸域総合管理研究 会再開	2013年:大村湾懇話 会	2003年:東京湾再生 推進会議発足 2013年:東京湾再生 官民連携フォーラム 発足		
協議会	2012年8月:志摩市 里海創生推進協議会 発足	2014年9月:小浜市 海のまちづくり協議 会発足	現在:協議会設置に向 けて協議中	宿毛市:2013年:宿 毛市振興計画策定(沿 岸域の記載なし) 大月町:21世紀のまち づくりに向けて(観光 産業への展開に言及)			2007年:海洋基本法 策定 2011年3月:竹富町 海洋基本計画策定 化行動計画策定	2001年:都市再生本 部第3次決定に「海の 再生」が記載	
総合計画	2011年:志摩市総合計 画(後期基本計画)策 定。「新しい里海創生 によるまちづくり」に 重点的に取組むこと を明示	2011年:第5次小浜 市総合計画を策定、 「夢無限大・感動小浜 (地域力を結集した 協働のまちづくり)」 を掲げる	2014年:協議会にて 計画策定に向けて審 議中	2011年:宮古市総合計 画(2015年度から後 期基本計画)、2013年: 宮古市東日本大震災 復興計画策定			2014年3月:第3期 大村湾環境保全・活性 化行動計画策定	2003年:東京湾再生のた めの行動計画策定(2013 年第2期計画策定)	

モデルサイトおよび他の参考事例における沿岸域総合管理の進捗状況(つづき)

取組内容		モデルサイト					参考		
		志摩市	小浜市	備前市	宿毛市・大月町	宮古市	長崎県	竹富町	東京湾
④ 順応的管理による沿岸域総合管理事業の実施	事業実施計画	2012年3月：里海創生基本計画の中に事業計画も記載	小浜市海のまちづくり計画の中で策定中			復興事業計画			
	市長	2008年：大口秀和市長就任、2012年再選	2008年松崎晃治市長就任、2012年に再選	2013年：吉村武司市長就任	2011年：沖本年男市長就任 2013年：岡田順一町長就任	2009年：山本正徳市長就任、2013年再選	2010年：中村法道知事就任	2012年：川満栄長町長就任	—
	組織	2011年：里海推進室設置	現在：小浜市産業部農林水産課が主務	2013年：里海づくりの政策監任命 現在：備前市まちづくり産業振興課水産係が主務	現在：宿毛市産業振興課、大月町役場産業振興課が主務	当初：岩手県沿岸広域振興局 現在：宮古市総務企画部復興推進課、いわてマリンスカイワールド(NPO)が窓口	長崎県環境部 長崎県環境政策課 長崎県環境保健研究センター等が窓口		—
⑤ 沿岸域総合管理計画の評価と見直し	事業実施	干潟再生・テキスト化・里海学舎	アママ再生・地下水管理	1985年から漁業者を中心とするアママ再生活動 2014年：備前市によるブランド化事業	漁業振興	復興事業	貧酸素対策(エアレーション) 浅場造成	2014年：サンゴ礁等海域における地方交付税算定面積極基礎調査等事業の実施	再生会議：陸域対策・海域対策・モニタリングの3つの分科会 フォーラム：7つのプロジェクトチーム
	目標設定	稼げる・学べる・遊べる、新しい里海創生によるまちづくり	検討中：水循環、水をめぐる文化、水産業(加工業を含む)	アママ場再生 ブランド力	検討中	大震災からの復興	山から海まで一体となった里海づくり	自然と文化 安全安心なまち	江戸前を含む多様な生物の生息
⑤ その他	事業評価	2014年：協議会に評価専門部会設置、評価プロセスを開始							2012年：第1期行動計画のとりまとめ(評価実施)
	対外活動	2013年：東アジア海域環境管理パートナーシップ(PEMSEA)の地方自治体ネットワーク(PNLG)に参加、会議開催	2012年：全国アママサミットin若狭開催	2016年：全国アママサミット開催検討中	2003年：地元漁業者とダイバーが連携し間伐材を使った「海の森づくり」開始	2011年10月：「東日本大震災からの復興ー岩手県沿岸域の生の声をきく会ー」開催 2014年 IPMEN2014 JAPAN 開催	2014年8月：大村湾サミットで大村沿岸10市町の首長が意見交換(大村湾を活かしたまちづくり自治体ネットワーク)	2013年2月：「地方自治体の海洋政策に関するシンポジウムー海域管理のための財源を考える」を開催	2013年より東京湾大感謝祭を開催

沿岸域総合管理の取組みとそれに対する支援（総括表）

段階	海陸を一体とした状況把握	地域の関係者による合意形成	関連計画との整合に配慮した沿岸域総合管理計画策定		順応的管理による事業実施		計画の評価と見直し
			研究会・準備会合の実施 総合計画・戦略への位置づけ	協議会の設立 計画策定	事業実施計画の策定	事業実施	
具体的施策	社会・自然条件の把握、(例えば、海 の健康診断)	研究会・準備会合 の実施	協議会の設立 計画策定	分科会実施事業の抽 出と方針決定	事業の実施 (例え ば、干潟再生・テ キスト化・・・)	評価の実施 PIの実施 計画の見直し	
制度的支援	地先海面の市町村 域への組入れ申請	計画策定の奨励	国による 計画の認定		事業間の調整・コ ーディネーション	策定計画の修正	
人的支援	社会・自然科学の 専門家派遣	合意形成の専門家 派遣	地方自治体と国の連携を促進するための人 事交流 (出向・受入) 協議会・計画策定の場への国の担当者の派 遣		事業実施に関する 専門家派遣	評価・見直しに関 する専門家派遣	
財政的支援	調査費 (地形、環 境)	地方交付税 沿岸域総合管理に活用が期待できる各省の関連事業予算 ・個別事業費 (インフラ、水産、環境、観光等) の紹介とコーディネート			管理の実施に関する研修の実施・資料提供・スキル認定	調査費 (PI)	
技術的支援	沿岸域総合管理の 取組みに関するガイ ドライン、調査 実施支援等	議論のファシリテ ーション等	基本計画の策定 市民参加手法のガイ ドライン等	実施事例の整備 (事 例集) 等	摘要技術の選定に 係る情報提供等	事業評価のガイド ライン、PI 実施支 援等	

管理客体ごとの関連法、管理内容、管理主体、沿岸域総合管理との関係の整理

管理客体	関連法	管理内容	管理主体	ICM（協議・意見聴取の制度）
河川管理	河川法	1級河川の指定（4条） 2級河川の指定（5条） 1級河川の管理（9条） 2級河川の管理（10条） 政令で定める河川管理施設（ダム、堰、水門等）の操作規則の策定（14条） 河川整備基本方針の策定（16条） 河川整備計画の策定（16条の2） 市町村長による河川工事又は河川の維持（16条の3） 洪水時等における緊急措置（22条） 流水の占用（23条）、土地の占用（24条）、土石等の採取（25条）、工作物の新築等（26条）、土地の掘削等（27条）の許可 河川保全区域の指定（54条）	国交大臣 都道府県知事 国交大臣（国交大臣が指定する区間の一部事務は、政令により都道府県知事、政令指定都市の長が行うことができる（2項）） 都道府県知事（都道府県知事が指定する区間の管理は政令指定都市の長が行う（2項）） 河川管理者（国交大臣、都道府県知事） 河川管理者（国交大臣、都道府県知事） 河川管理者（国交大臣、都道府県知事） 市町村長 河川管理者（国交大臣、都道府県知事） 河川管理者（国交大臣、都道府県知事）	関係行政機関の長との協議義務、社会資本整備審議会及び関係都道府県知事からの意見聴取義務（2項、3項） 境界に係る都道府県知事との協議義務（2項）、関係市町村長からの意見聴取義務（4項） 区間を指定する場合、関係都道府県知事からの意見聴取義務（3項） 区間を指定する場合、政令指定都市の長からの意見聴取義務（3項） 関係行政機関の長との協議義務、又は関係都道府県知事、関係市町村長等からの意見聴取義務（2項） 社会資本整備審議会からの意見聴取義務（3項） 計画案作成時、必要な場合には、学識経験者からの意見聴取義務（3項）、住民の意見を反映させるための公聴会等の措置を講じる義務（4項）。計画策定時、関係都道府県知事又は関係市町村長からの意見聴取義務（5項） 河川管理者との協議義務 他の河川に影響を及ぼすおそれがある場合、他の河川管理者との協議義務（15条）。水利利用の許可の場合（23条、26条1項等）、関係地方公共団体の長からの意見聴取義務（36条） 国交大臣が指定する場合、都道府県知事からの意見聴取義務（2項）
海岸管理	海岸法	基本方針の策定（2条の2） 海岸保全基本計画の策定（2条の3） 海岸保全区域の指定（3条） 海岸保全区域の管理（5条） 海岸保全区域の占用許可（7条）	農水大臣 都道府県知事 都道府県知事 都道府県知事（適当な場合は都道府県知事の指定により市町村長が行う（2項）。また、港湾区域、漁港区域等と重複する場合は港湾管理者、漁港管理者が行う（3項）） 海岸管理者（都道府県知事又は市町村長）	関係行政機関の長との協議義務（2項） 関係市町村長、関係海岸管理者、（必要であれば）学識経験者からの意見聴取義務（2項、3項） 海岸保全施設の整備等に関する協議会を組織できる（23条の2）
港湾管理	港湾法	基本方針の策定（3条の2） 港湾計画の策定（3条の3） 港湾局の設立（4条） 港湾の管理（12条、34条）	国交大臣 地方公共団体又は港湾局 地方公共団体 港湾局（12条）、地方公共団体（34条）	関係行政機関との協議義務、交通政策審議会からの意見聴取義務（4項） 交通政策審議会からの意見聴取義務（5項） 他の関係地方公共団体から意見の申出があった場合の協議義務（3項）。加えて、国交大臣又は都道府県知事（港湾の種類による）と協議し同意を得る義務（4項）。また、河川区域では河川管理者、海岸保全区域では海岸管理者との協議義務（5項） 国交大臣は2以上の港湾が相互に連

管理客体	関連法	管理内容	管理主体	ICM（協議・意見聴取の制度）
		港湾隣接地域の指定（37条） 港湾区域内又は港湾隣接地域内の水域占用等の許可（37条） 臨港地区の指定（38条） 開発保全航路の開発及び保全（43条の6）	港湾管理者（地方公共団体又は港湾局） 港湾管理者（地方公共団体又は港湾局） 港湾管理者（地方公共団体又は港湾局） 国交大臣	絡調整を図るために協議会を設けるべきことを勧告できる（50条の3） 公聴会を開催し利害関係者が意見を述べる機会を与える義務（37条の2） 国又は地方公共団体が活動主体である場合は港湾管理者との協議義務（3項） 指定前に公示し公衆の縦覧に供する義務（3項）。利害関係人は区域案の変更を港湾管理者に申請できる（4項）。国交大臣は、港湾管理者の意見を公聴会で聴取した上で、申請に理由がある場合には区域案の変更を港湾管理者に求めることができる（5条）
漁港管理	漁港漁場整備法	漁港区域の指定（6条） 基本方針の策定（6条の2） 長期計画の策定（6条の3） 特定漁港漁場整備事業計画の策定及び事業の施行（17条、18条、19条） 漁港の管理（25条、26条） 漁港区域等における工作物の建設や水面又は土地の一部の占用等の許可（39条）	市町村長、都道府県知事、農水大臣（漁港の種別や区域による場合分けがなされる） 農水大臣 農水大臣 地方公共団体（17条）、水産業協同組合（18条）、国（19条） 市町村、都道府県又は農水大臣が指定する地方公共団体（漁港の種別や区域による場合分けがなされる） 漁港管理者（市町村、都道府県又は農水大臣が指定する地方公共団体）	漁港の種別や区域により、国交大臣との協議義務が課される場合有り（8項） 関係行政機関の長との協議義務と、水産政策審議会からの意見聴取義務（3項） 都道府県知事及び水産政策審議会の意見を聞く義務（4項） 関係地方公共団体、関係漁港管理者、農水大臣等との協議義務、公衆の縦覧に供する義務（17条3・4項、18条3項、19条3項）。
公園管理	自然公園法	公園計画の策定（7条） 公園事業の決定（9条） 国立公園事業の執行（10条） 国定公園事業の執行（16条） 国立公園内及び国定公園内の海域内での海域公園地区の指定（22条） 海域公園地区における工作物の建設、鉱物掘削、土石採取等の許可（22条3項）	環境大臣 環境大臣 国（省令により地方公共団体も一部を執行できる（2項）） 都道府県（省令により市町村も一部を執行できる（2項）） 環境大臣（国立公園内）、都道府県知事（国定公園内） 環境大臣（国立公園内）、都道府県知事（国定公園内）	関係都道府県及び審議会からの意見聴取義務 審議会からの意見聴取義務 地方公共団体が執行する場合は環境大臣との協議義務（2項） 市町村が執行する場合は都道府県知事との協議義務（2項） 環境省令で定める行為に該当する場合は環境大臣との協議義務（5項）
森林管理	森林法	保安林の指定（重要流域以外の流域内の民有林を除く森林）（25条） 保安林の指定（民有林）（25条の2）	農水大臣 都道府県知事	海岸保全区域については原則指定できないが（1項）、特別の必要がある場合は海岸管理者と協議のうえ指定できる（2項）。公衆の保健又は名所旧跡の保存が目的の場合は環境大臣との協議義務（3項）。指定の際には森政審議会に諮問できる（4項） また、利害関係を有する地方公共団体の長は保安林の指定又は解除を申請できる（27条） 海岸保全区域については原則指定できないが、特別の必要がある場合は海岸管理者と協議のうえ指定できる（1

管理客体	関連法	管理内容	管理主体	ICM（協議・意見聴取の制度）
				項、2 項）。指定の際には都道府県森林審議会に諮問できる（3 項） また、利害関係を有する地方公共団体の長は保安林の指定又は解除を申請できる（27 条）
水底線路管理	電気通信事業法	水底線路の敷設のための届け出（140 条） 水底線路の保護のための保護区域の指定（141 条）	総務大臣及び都道府県（ただし農水省管轄の漁場水面は農水大臣を含む） 総務大臣	都道府県知事は保護区域における漁業権の設定において水底線路の保護に必要な配慮をする義務（7 項）。また、海岸管理者は保護区域における施設の設置等において水底線路の保護に必要な配慮をする義務（8 項）
鉱業権の設定	鉱物法	鉱業権の許可（21 条）	経産大臣	都道府県知事との協議事務（24 条）
土砂管理	なし（土砂管理を主題とした基本法は存在しない）	河川における土砂管理 海岸における土砂管理 港湾における土砂管理 漁港における土砂管理	河川管理者（国交大臣又は都道府県知事） ※例：国交省関東地方整備局京浜河川事務所「相模川・川づくりのための土砂環境整備検討会」 海岸管理者（都道府県知事又は市町村長） ※例：鳥取県「鳥取沿岸の総合的な土砂管理ガイドライン」 港湾管理者（地方自治体又は港湾局） 漁港管理者（市町村、都道府県又は農水大臣が指定する地方公共団体）	
	河川法	河川区域における土石（砂を含む）採取の許可（25 条）、土地の掘削等の許可（27 条）、土石採取料の徴収（32 条）	河川管理者（国交大臣又は都道府県知事）	
	海岸法	海岸保全区域における土石（砂を含む）採取、土地の掘削等の許可（8 条）、土石採取料の徴収（11 条）	海岸管理者（都道府県知事又は市町村長）	
	港湾法	港湾区域における土砂採取の許可、土砂採取料の徴収（37 条）	港湾管理者（地方自治体又は港湾局）	
	漁港漁場整備法	漁港区域における土砂の採取、土地の掘削若しくは盛土の許可（39 条）、土砂採取料の徴収（39 条の 5）	漁港管理者（市町村、都道府県又は農水大臣が指定する地方公共団体）	

沿岸域総合管理に活用が期待できる各省の主な関連事業予算

1. 地域住民生活等緊急支援のための交付金（内閣府・まち・ひと・しごと創生本部）

（1）地方創生先行型

地方の積極的な取組を支援する自由度の高い交付金を、26年度補正予算で先行的に創設。地方版総合戦略の早期かつ有効な策定・実施には手厚く支援。対象事業は、①地方版総合戦略の策定、②地方版総合戦略における「しごとづくりなど」の事業。メニュー例：U I J ターン助成金、創業支援、販路開拓など。

事業実施主体：地方公共団体

【平成 26 年度補正予算：1, 7 0 0 億円】

（2）地域消費喚起・生活支援型

メニュー例：

プレミアム付商品券

低所得者等向け灯油等購入助成

ふるさと名物商品・旅行券 等

事業実施主体：地方公共団体

【平成 26 年度補正予算：2, 5 0 0 億円】

2. 社会資本整備総合交付金（国交省）

社会資本整備総合交付金は、国土交通省所管の地方公共団体向け個別補助金を一つの交付金に原則一括し、地方公共団体にとって自由度が高く、創意工夫を生かせる総合的な交付金として平成 22 年度に創設。

活力創出、水の安全・安心、市街地整備、地域住宅支援といった政策目的を実現するため、地方公共団体が作成した社会資本総合整備計画に基づき、目標実現のための基幹的な社会資本整備事業のほか、関連する社会資本整備等を総合的・一体的に支援。

補助率：定額（1 / 2 相当）事業実施主体：地方公共団体

【平成 26 年度予算 9, 1 4 5 億円】

3. 地域再生基盤強化交付金（内閣府）

地域再生法に基づき、地域における生活環境の改善のため、地方公共団体が自主的に作成する「地域再生計画」に対し、他省庁所管施設と一体的整備により効果を発揮する市町村道、公共下水道、地方港湾の港湾施設の各整備事業に対して地域再生基盤強化交付金を交付し、地域の自主性・裁量性による効率的な整備を実施。

補助率：定額（1 / 2 相当）事業実施主体：地方公共団体

【平成 26 年度予算 1 3 5 億円】

4. 水産多面的機能発揮対策（水産庁）

漁業者等が行う水産業・漁村の多面的機能の発揮に資する「国民の生命・財産の保全」、「地球環境保全」、「漁村文化の継承」に係る活動への支援を通じ、全国的に多面的機能が

効果的・効率的に発揮され、水産業・漁村の活性化を図る取組。

補助率：定額 事業実施主体：民間団体

【平成 26 年度予算 3, 500 百万円、平成 27 年度予算 2, 800 百万円】

5. 「浜の活力再生プラン」策定推進事業（水産庁）

浜の問題点・課題を把握した上で解決策の検討を行い、水産業を核として地域の活力を再生するための総合的かつ具体的な取組を定めた計画である「浜の活力再生プラン」の作成に必要な費用を支援。

補助率：定額（1 / 2 相当）事業実施主体：民間団体

【26 年度補正予算 50 百万円、平成 27 年度予算 60 百万円】

6. 里海復興・里海づくり活動促進事業（環境省）

被災地の閉鎖性海域を中心に里海づくりの手法を用いた海域の再生を促進するため、里海復興や里海づくりの取組み状況を調査し指標化を行うとともに、里海復興のノウハウの普及・啓発を行う。

【平成 26 年度予算 7 百万円】

2 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在り方について

(1) 背景と目的

本章に掲載する内容は、平成 25 年度に実施した海域管理法整備に関する調査研究の成果である。平成 23 年度からの本調査研究の重要な部分を構成しているため、その概要を再掲し、その後の動きを追記する。

排他的経済水域及び大陸棚の総合的な管理については、2013 年（平成 25 年）4 月 26 日に閣議決定された新たな海洋基本計画において「排他的経済水域等の開発等を推進するため（中略）海域管理に係る包括的な法体系の整備を進める。」と明示されている。これを踏まえ、本調査研究は、当財団が平成 22 年度までの研究成果として取りまとめた「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あり方についての提言（2011 年（平成 23 年）6 月発表）」のフォローアップを行い、今後の政府における海域管理に係る包括的な法体系の整備に向けた検討に資することを旨として政策提言「他の経済水域及び大陸棚の総合的な開発、利用、保全等に関する政策提言」をとりまとめた。

(2) 研究体制

本調査研究においては、総合的海洋政策研究委員会の下に下記委員によるワーキンググループ（以下本 WG とする）を構成し、その指導・助言の下、上記の内容について詳細な検討を行った。

平成 25 年度「総合的海洋政策研究委員会」 海域管理法整備ワーキンググループ委員名簿

奥脇 直也	明治大学法科大学院 教授
※來生 新	放送大学 副学長
北村 喜宣	上智大学法科大学院 教授
寺島 紘士	海洋政策研究財団 常務理事
中原 裕幸	横浜国立大学統合的海洋教育・研究センター 客員教授
三浦 大介	神奈川大学法学部 教授

※委員長

(敬称略・50 音順)

(3) 研究内容

① 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あり方(フォローアップ)

平成 25 年度には「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あり方についての提言（2011 年（平成 23 年）6 月発表）」を集中的にフォローアップし、平成 25 年 6 月より 4 回のワーキンググループを経て、今後の政府における排他的経済水域等の海域管

理に係る包括的な法体系の整備のための考え方（以下「考え方」）を議論し、「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（要綱案）」（以下「要綱案」）とともに、「排他的経済水域及び大陸棚の総合的な開発、利用、保全等に関する政策提言」として取りまとめた。

（４）その後の経過

本 WG で取りまとめた「排他的経済水域及び大陸棚の総合的な開発、利用、保全等に関する政策提言」の発表後、総合海洋政策本部参与会議が海域管理のあり方に関する意見書を取りまとめて、平成 26 年（2014 年）5 月 22 日に山本一太海洋政策担当大臣へ提出した。その後、参与会議に設置された EEZ 等海域管理のあり方 PT（プロジェクト・チーム）において本調査研究委員会の委員長であった來生新放送大学副学長から、本検討結果についてプレゼンした。そうした EEZ 等海域管理のあり方 PT の動きについては、後掲資料（資料 9 総合海洋政策本部参与会議意見書（抜粋））を参照されたい。

排他的経済水域及び大陸棚の総合的な開発、利用、保全等に関する政策提言

1. 背景

我が国は、海洋法に関する国際連合条約（以下、「国連海洋法条約」という。）により国土の 10 倍以上に及ぶ広大な周辺海域を管轄することとなったが、特に排他的経済水域は、世界有数の好漁場であるとともに、エネルギー・鉱物資源を豊富に含む可能性があり、その他にも海洋再生可能エネルギーの生産の場等として様々な活用の可能性が考えられるフロンティアである。国連海洋法条約のもと、我が国はこの広大な排他的経済水域において生物資源を含む天然資源の探査、開発、保存及び管理のため等の主権的権利を有する一方、海洋環境の保護及び保全等に関する管轄権を有しており、排他的経済水域の開発・利用と海洋環境の保全との調和を図る国際的な責務を負っている。また、国連海洋法条約のもと、沿岸国が探査・天然資源の開発の主権的権利を有する大陸棚に関しては、領海基線から 200 海里を越える部分について沿岸国の延長申請を大陸棚限界委員会が審査する手続が定められているが、我が国が 2008 年（平成 20 年）に行った延長申請に対し、2012 年（平成 22 年）に大陸棚限界委員会からの勧告が行われ、政府において大陸棚の限界設定に向けた取組が行われているところである。

近年、エネルギー資源や鉱物資源の安定供給の確保がますます重要となる中で、我が国の広大な排他的経済水域及び大陸棚（以下「排他的経済水域等」という。）における石油・天然ガスやメタンハイドレート等のエネルギー資源、海底熱水鉱床、コバルトリッチクラスト、レアアース泥等の鉱物資源の開発、利用等を戦略的に推進していくことが重要課題となっている。現時点ではこれらの資源の大部分が未利用のままとなっているが、2013 年（平成 25 年）に世界初のメタンハイドレートの海洋産出試験が成功する等、調査・研究が着実に進められており、将来の商業化が期待されるところである。また、洋上風力発電や波力発電、海流発電等の海洋再生可能エネルギーについても、近年の我が国のエネルギーを巡る情勢の中で重要性が高まっているところ、現時点で排他的経済水域における海洋再生可能エネルギーの利用は目途が立っていないものの、将来的には技術の進展等により、浮体式洋上風力発電等の利用が実現することが期待される。さらに、現在すでに地球深部探査や二酸化炭素の回収・貯留など、排他的経済水域等において科学的調査研究が行われている事例があり、今後一層こうした事例が増加する可能性がある。また、民間レベルでは、離島が存在しない海域において「洋上基地」を設置し、海洋観測、科学調査、資源探査等の支援基地とする構想もある。現在でも、我が国の排他的経済水域の一部においては、漁業、海上交通に利用されているほか、国際的な音声・データ通信の約 95%を担う海底ケーブルや海底高压電線、海底パイプラインの敷設が行われており、こうした既存の利用と新たな開発、利用との調整は今後ますます重要な課題になってくると考えられる。

一方、我が国は、世界の海洋生物種の約 15%が生息する豊かな海洋生態系を有しており、国連海洋法条約や 2010 年（平成 22 年）に名古屋で開催された国連生物多様性条約第 10

回締約国会議において採択された、海洋に占める保護区の割合を 10%にするなどの世界目標等を踏まえ、我が国海域においても、海洋環境の積極的な保全に取り組んでいく必要がある。海は水により一体のものとして構成され、また、海水や海洋生物が移動することから、地理的に離れていても、海における様々な問題は相互に密接に関連している。このような特性を踏まえ、海洋においては、陸域以上に環境保全について留意することが必要である。特に、深海におけるエネルギー・鉱物資源開発については、深海の特殊な生態系の保全に配慮しながら進めていくことが求められる。上述のとおり、今後、排他的経済水域等の開発、利用等の進展が予想される中で、排他的経済水域等における開発、利用等と海洋環境の保全との調和を適切に図っていく必要がある。

なお、海洋再生可能エネルギーについては、既に実用段階にある着床式洋上風力発電を中心に、当面は領海において利用が進展していくことが見込まれているが、漁業等の利用が輻輳している領海における利用調整も大きな課題となっている。

2. 新たな法律整備の必要性

国連海洋法条約の発効を受けて制定された現行の「排他的経済水域及び大陸棚に関する法律（以下「EEZ 法」という。）では、排他的経済水域等を設定し、国連海洋法条約に定められた排他的経済水域等における沿岸国の主権的権利・管轄権の行使について我が国の法令を適用することを定めているが、これらの法令は基本的に陸上において適用されることを前提としたものであり、実際に排他的経済水域等において適用するには不十分なものが多い。近年では、鉱業法の改正等、海域での適用を視野に入れた個別法令の改正も行われているが、個別法の改正のみによる対応では、上述のような排他的経済水域等の総合的な開発、利用、保全等を推進していくためには限界がある。

相互に密接な関連を有する海洋に関する諸問題に対処するためには、個別法に基づく管轄権を越えて、総合的かつ一体的に取り組む必要がある。陸上においては、個別法に基づく個別の管理主体による空間管理が行われており、一定の空間を区域とする地方公共団体の長が、その空間全体を統括し、計画の策定等を通じて鳥瞰的に管理する仕組みとなっている。一方、海洋においては、そのような管理の仕組みは、現状では存在せず、管理を行う主体も明らかにされていない。排他的経済水域等の総合的な開発、利用、保全等を推進していくためには、個別法に基づく管理を各省庁が行うことを前提としつつも、総合的な管理主体がこれらを全体的な視点から束ね、計画的手法を通じて総合的かつ一体的な取組を可能とするための法律整備が必要である。具体的には、諸外国で導入が進んでいる海洋空間計画等を参考としつつ、海域等の特性に応じて区分された海域等ごとの海域等計画の制度を導入し、その中で個別の法律により設定された区域を取り込んだ区域区分等を規定するとともに、各省庁が個別法に基づく許可等を行なう場合の権限行使に関する横断的なルールを設けることが必要である。なお、排他的経済水域等における国の役割（地方公共団体との関係）について、領海との違いを踏まえつつ、整理する必要がある。

次に、国連海洋法条約に基づき沿岸国による主権的権利・管轄権の行使として、その規制等を行うことができ、これに関する規則等を定めることができる事項について、我が国では必ずしも関連する法令の制定等の対応は行われていない。具体的には、海洋構築物等の設置、外国による海洋の科学的調査の取扱いといった事項があるが、このように国連海洋法条約に基づく権利の行使及び責務の履行のために不可欠な国内法の整備を行っていない部分について、関連する法整備を行う必要がある。

さらに、排他的経済水域・大陸棚において産業界が事業活動を行なおうとしても、現状では利用調整、環境影響評価等のための枠組が存在せず、これらについて産業界が全面的にリスクを負わなければいけない。排他的経済水域・大陸棚の開発・利用・保全を推進するため、その重要な担い手である産業界が安心して事業活動を行なうことが出来るような利用調整等の枠組（計画制度等）が必要であり、そのための法整備を行なう必要がある。

我が国は、**2007年（平成19年）**に海洋基本法を制定し、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との重要性に鑑み」、「海域の特性に応じた排他的経済水域等の開発等の推進」等のために必要な措置を講じることが規定している。このことにより、我が国において排他的経済水域等の総合的な開発、利用、保全等に向けた取組を行うことが初めて法律上に明記された。

なお、**2007年（平成19年）**には、「海洋構築物等に係る安全水域の設定に関する法律」が制定され、排他的経済水域等における海洋構築物等の周辺に、国が国連海洋法条約に規定する安全水域を設定することができると規定した。また、**2010年（平成22年）**には、「排他的経済水域及び大陸棚の保全及び利用の促進のための低潮線の保全及び拠点施設の整備等に関する法律」が制定され、国策として離島を拠点とした我が国の排他的経済水域等の保全、利用等が促進されることとなった。しかしながら、これら**2つの法律**は限られた目的のものであり、**EEZ法**の不備を十分に補うものではない。

一方、海洋基本法制定後の**2008年（平成20年）**に策定された海洋基本計画等においては、我が国としてどのように排他的経済水域等の総合的管理を行っていくかについての道筋は明らかにされていなかったが、**2013年（平成25年）**に策定された新たな海洋基本計画においては、海洋の総合的管理について、「領海及び排他的経済水域等の管理については、国際法上、我が国が行使し得る権利がこれらの海域では異なることから、それぞれの特性を踏まえた管理の枠組みについて、必要に応じ法整備も含め、検討する。」とされた。さらに、排他的経済水域等の管理について、「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。」とされた。

以上の状況を踏まえ、国連海洋法条約に定められた排他的経済水域等における沿岸国の

主権的権利・管轄権を適切に行使するとともに、排他的経済水域等における開発、利用等と海洋環境の保全との調和を適切に図り、国際的な責務を果たしていくためには、既存のEEZ法や個別法とは別に、排他的経済水域等の総合的な開発、利用、保全等を推進していくための新たな法律を整備する必要がある。

なお、法技術的には、必ずしも新法の制定ではなく、例えばEEZ法の改正やそれぞれの分野における個別法（鉱業法、鉱山保安法、環境影響評価法等）の改正等により対応することも考えられるが、法律上新たに整備すべき内容を明らかにするため、以下では便宜上、新たな法律を一括して制定することを前提とする。また、領海における総合的管理のための法律整備については、排他的経済水域等に係る法律整備の検討内容を参考として、別途検討を行う必要がある。

3. 新たな法律に規定すべき内容

以上を踏まえ、新たに整備すべき法律として、「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」の要綱素案を提示する。要綱素案に示された、新たな法律に規定すべき内容の概要は以下のとおりである。

なお、既存の法制度により排他的経済水域等における諸活動に対する規制等が行われているものについては、新たな法律の制定後も引き続き該当する既存の法制度による規制等が行われることを前提とする。新たに特定の分野における規制等に係る個別法が制定される場合も、同様である。

(1) 総則

○目的、基本理念

上記1. 2. を踏まえ、新たな法律の目的、基本理念を規定する。

○国の責務

海洋基本法においては、国が「海洋に関する施策を総合的かつ計画的に策定し、及び実施する責務を有する」こととなっており、一方、地方公共団体は「海洋に関し、国との適切な役割分担を踏まえて、その地方公共団体の区域の自然的社会的条件に応じた施策を策定し、及び実施する責務を有する」こととされている。

排他的経済水域等は、その社会的な価値の大きさ等から、国の利害に重大な関係を有する海域であり、一方、地方公共団体がその区域として管理を行うには、管轄区域の設定の仕方や業務体制の上で限界がある。また、そもそも排他的経済水域等における我が国の主権的権利や管轄権は、領土や領海における主権とは異なり、国連海洋法条約により分野を限定して特別に付与されたものであり、地方自治体が排他的経済水域等における固有の権限を有すると解することはできないと思料される。このため、国と地方公共団体との役割分担としては、領海外である排他的経済水域等の総合的な開発、利用、保全等に関する業

務については、原則として国が行うこととし、地方公共団体の行政権限が及ばないものと整理せざるを得ないと考えられる。(ただし、後述する排他的経済水域等の総合的な開発、利用、保全等に係る計画の作成等においては関係地方公共団体が関与することとし、個別法令に基づき地方公共団体の管轄とされている排他的経済水域等に係る業務については、引き続き地方公共団体の管轄とする。)

従って、総則において、国は、排他的経済水域等の開発、利用、保全等が総合的に行なわれるための施策を策定し、及び実施する責務を有することを規定し、以下の規定においても、排他的経済水域等の総合的な開発、利用、保全等に関する業務の主体は国とする。

なお、排他的経済水域等における個別法令に基づく業務は引き続きそれぞれの所管省庁が行うことを前提としつつも、上記の総合的な開発、利用、保全等に係る業務に関しては、単一の行政機関により一元的に対応することが望ましい。現時点でこのような機関を特定することは困難であるため、法制整備の骨子案においては、このような役割を担う機関を、単に「主務大臣」と表現している。具体的にどの大臣が主務大臣になるのかについては、引き続き検討する必要がある。

(2) 基本方針

排他的経済水域等の総合的な開発、利用、保全等に関する基本的な方針を政府が策定し、新たな法制に基づき講じられる措置(海域等計画等)に関する基本的な事項等を示すこととする。

(3) 海域等計画

○海域等計画

海洋基本法第19条に「海域の特性に応じた排他的経済水域等の開発等の推進」が規定されている趣旨を踏まえ、我が国の排他的経済水域等の海域等をその特性(地形、自然環境・生態系や生物資源、鉱物・エネルギー資源の状況といった自然的特性、開発、利用等の実態といった社会的特性等)に応じ区分し、それぞれの海域等について、その総合的な開発、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こととする。

海域等計画においては、それぞれの海域等における総合的な開発、利用、保全等に関する方針や目標、当該海域等における区域区分、区域区分ごとの総合的な開発、利用、保全等を推進するための主要な施策に関する事項を定めることとする。区域区分は、海域等計画の対象となる海域等をいくつかに分ける大まかなものとなるが、当該区域における生態系の特質等に鑑みて、環境保全を図るための特別の配慮が必要な特定海域等を定めることができるものとする。特定海域等においては、後述するとおり、鉱業権の設定を受けようとする者は、環境影響評価法の定めるところにより、当該鉱業権の設定に係る環境影響評価を行わなければならないものとする。

区域区分の中に個別の法律に基づく区域の全部又は一部を含む場合、当該区域を示すも

のとする。具体的には、現行法では鉱業法に基づく鉱区や、海洋保護区に該当する区域（自然環境保全法に規定する自然環境保全地域、水産資源保護法に規定する保護水面、自然公園法に規定する自然公園等）が想定されるが、現行法では、海洋再生可能エネルギー利用のための区域を定めるものはないため、本規定により新たに「海洋再生可能エネルギー利用区域」を創設する。なお、海洋再生可能エネルギーの利用促進に関する法律を別途整備する場合には、当該法律に海洋再生可能エネルギー利用区域に関する制度を定め、本規定においてそれに基づく区域を定めることもあり得る。さらに他の用途の利用について今後個別の法律により利用区域等を設定する場合にも、本法の改正によりそれを取り込むこととする（*）。

これらの区域のうち、海域等計画作成の時点で既存のものについてはそのまま海域等計画に位置づけられることとなるが、海域等計画作成後にこれらの区域を設定する場合には、本規定において調整のメカニズムを導入し、個別法に基づく運用に一定の縛りをつけることとする。すなわち、海域等計画の定められた海域等において、個別法に基づく区域を新たに設定、又は設定を許可等しようとする者は、主務大臣及び関係省庁の長に協議しなければならないものとする。また、主務大臣は、そのような協議を受けた場合、当該区域の設定に関し、海域等計画協議会における協議をし、海域等計画を改正しなければならないものとする。さらに、海域等計画を踏まえ、各省庁が個別法に基づく許可等を行なう場合の権限行使に関する横断的なルールを設ける。すなわち、海域等計画の定められた海域等において行なわれる行為に係る許可等を行なう者は、当該行為が、当該行為が行われる海域等の海域等計画に基づく当該海域等における総合的な開発、利用、保全等を阻害しないものであるかどうかを審査しなければならないものとし、そのために主務大臣の意見を聞かなければならないものとする「横断条項」（参考：環境影響評価法第 33 条）を規定する。このように海域等計画に係る調整メカニズムを導入することにより、海域利用に係る規制措置は（４）に述べる届出制度という最小限度のものとしても、総合的な開発、利用、保全等を推進することが可能となると考えられる。

○海域等計画協議会

排他的経済水域等における開発・利用行為と他の開発・利用行為との調整を図るとともに環境保全の調和を図るための調整の仕組みの一環として、計画の策定過程に様々な関係者を関与させるための海域等計画協議会（以下「協議会」という。）を設置する。協議会は、国の関係各地方行政機関及び関係都道府県協議を基本構成員とするが、当該海域等における開発、利用、保全等に関係する事業者、学識経験を有する者その他海域等計画の実施に密接な関係を有する者を参加させることができるものとする。海域等計画の作成に当たっては、協議会における協議を経て、関係行政機関の長と協議しなければならないものとする。

（*）海域の環境影響評価については、深海底機関が定める環境影響評価のガイドラインを参照

して、必要であれば修正を施し、特定海域等の内外を問わず、環境影響評価が必要な探査・開発とそうでない規模の探査・開発とを区別することについて検討する必要がある。

(4) 海洋構築物等の設置の許可制度の創設

国連海洋法条約に基づく権利の行使及び責務の履行のために不可欠な国内法の整備を行っていない部分のうち、海洋構築物等の設置に対する規制的措施として、許可制度を導入する。海洋構築物等については、2007年（平成19年）に「海洋構築物等に係る安全水域の設定に関する法律」が制定されたが、同法律では海洋構築物等の設置自体については規制されていない。海洋構築物等の設置等は、海域等における一定の部分を占有することによって、海域等計画に基づく総合的な開発、利用、保全等を阻害する恐れもあることから、許可制度により主務大臣が、海域等計画との整合性を確認する必要がある。ただし、海洋構築物等の設置を伴う行為のうち、個別法（鉱業法等）に基づく許可等の対象とされているものについては、上記の海域等計画に関する規定中の「横断条項」によって海域等計画との整合性を確認することが可能であるため、規制を必要最小限のものとする観点から、このような場合は本規定による許可の対象から除くこととする。

なお、上記2.の末尾にあるとおり、法律上新たに整備すべき内容を明らかにするため、便宜上、新たな法律を一括して制定することを前提としているが、本規定等については、一括法ではなく、個別法の改正又は制定等により対応することも考えられる。

(5) 環境影響評価

現行の環境影響評価法では、大規模な公共事業等が対象となっているが、エネルギー・鉱物資源の開発は対象となっていない。そもそも同法は、陸域における事業を前提としたものであるが、海底・海中における開発行為等（エネルギー・鉱物資源の開発等）は、陸域で行われる事業に比べて環境への影響が広い範囲に、かつ陸域とは違った形で複雑に及ぶ可能性が高いため、鉱業法に基づく海洋エネルギー・鉱物資源の開発に係る環境影響評価について、環境影響評価法の改正により実施を義務付けることが必要である。その上で、本規定では、前述の特定海域等において、鉱業法に基づき当該特定海域等に全部又は一部の鉱区が含まれる鉱業権の設定を受けようとする者は、改正された環境影響評価法の定めるところにより、当該鉱業権の設定に係る環境影響評価を行わなければならないものとする。なお、一定規模以上の洋上風力発電ファーム等海洋再生可能エネルギー利用に係る事業は現行環境影響評価法の対象となっているが、これら以外にも海洋の特殊性に鑑みて環境影響評価法の対象に追加すべき事業が今後具体化した場合には、同様に環境影響評価法又は本規定の改正により対応する必要がある。

(6) 排他的経済水域等の調査

○調査の推進等

我が国として排他的経済水域等の管理を適切に行うためには、まず、関係行政機関が連携して、海洋の中のそれぞれに特徴ある地形、自然環境、生物の生息状況、開発、利用等の状況など排他的経済水域等の状況について、計画的に科学的情報・データの収集を行う必要がある。

また、収集した情報について、一元的・一覽的に整理・管理（台帳化）し、これを必要とする関係者に提供することにより、有効活用を図ることが、海洋管理に取り組むための第一歩となる。そうした情報を集積する「海洋台帳」については、既に 2012 年に運用が開始されたところであるが、更なる充実と機能強化の取組が必要である。

○科学的調査の許可制度の創設等

現在、外国による海洋の科学的調査については、外国から申請があった場合には、外交上の問題として処理されている。しかしながら、排他的経済水域等における科学的調査においては、沿岸国と調査実施国とが調査の成果を共有し、ともに海洋に関する科学的知見の充実を図るとというのが、国連海洋法条約の趣旨である。我が国としては、外国の調査により得られた情報・データについても適切に収集・管理し、排他的経済水域等の管理に有効に活用していく必要がある。このため、本法律においては、我が国の排他的経済水域等において、海洋における科学的情報の諸外国との共有、適切な管理を推進する観点から、国が科学的調査に関する規制を行うことなどを定める。なお、当該規制について、国連海洋法条約においては「許可」(authorize) という文言も使われているものの、一方では「通常の状態においては、同意を与える」とも規定されている（第 260 条第 3 項）ことから、規制の手法について許可制をとるべきかが問題となる。科学的調査については、国連海洋法条約上明確な定義が存在しない一方、第 260 条第 3 項の趣旨から、同意レジームの対象となる科学的調査としては「専ら平和的目的で、かつ、すべての人類の利益のために海洋環境に関する科学的知識を増進させる目的で実施する調査」に該当する場合とされているが、科学的調査の行為自体は探査等の他の目的で行なう調査と外見上区別することは困難であるため、科学的調査の目的が上記の内容に合致するものかどうかを政府が審査する余地はあるものと考えられる。また、第 246 条第 5 項に規定する事由に該当する場合は裁量により同意を与えないことが出来るとされている点からも、届出制等ではなく許可制とすることが適当であると考えられる。なお、国連海洋法条約上、科学的調査に関する規定の対象は外国に限定されていないことから、本規定の対象は、「排他的経済水域等において科学的調査を行おうとする者」とする。ただし、我が国の国の機関が行なう科学的調査については、許可を受けることを要しないものとする。

「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」 (要綱案)

第一 総則

一 目的

この法律は、海洋法に関する国際連合条約（以下「国連海洋法条約」という。）その他の国際約束に基づき、かつ、海洋基本法（平成十九年法律第三十三号）にのっとり、排他的経済水域等（排他的経済水域及び大陸棚に関する法律（平成八年法律第七十四号）第一条第一項の排他的経済水域及び同法第二条の大陸棚をいう。以下同じ。）の総合的な開発、利用、保全等を図るため、基本理念、政府による基本方針の策定その他の必要な事項を定めることにより、海洋環境の保全を図りつつ海洋の持続的な開発及び利用を促進し、もって我が国の経済社会の健全な発展及び国民生活の安定向上を図るとともに、人類と海洋の共生に貢献することを目的とすること。

二 基本理念

- 1 我が国が、排他的経済水域等の総合的な開発、利用、保全等を通じ、国連海洋法条約に基づく沿岸国としての主権的権利及び管轄権の履行を適切に行ない、国際社会の一員として求められる役割を果たすものとする事。
- 2 我が国における排他的経済水域等の総合的な開発、利用、保全等を図るに当たっては、海洋資源、海洋環境、海上交通等の海洋に関する諸問題が相互に密接な関連を有し、かつ、全体として対処する必要があることから、関係行政機関が連携して総合的かつ一体的に行うものとする事。
- 3 我が国の排他的経済水域等における海域ごとの特性に応じ、総合的な開発、利用、保全等を計画的に行うものとする事。
- 4 排他的経済水域等の開発、利用に当たっては、陸域と異なる海洋の特性を踏まえ、海洋環境の保全との調和を図るために必要な措置を十分に講じるものとする事。
- 5 排他的経済水域等の総合的な開発、利用、保全等を行なうため、自然環境、生物の生息状況等に関する調査を推進するとともに、科学的知見を広く共有する観点から、国際的協調の下にその推進を図るものとする事。
- 6 海洋の平和的な開発、利用に関する国際協力を推進するとともに、我が国の排他的経済水域等の画定等海洋に関する国際問題については、国連海洋法条約に基づき平和的に解決を図るものとする事。

三 国の責務

国は、排他的経済水域等の開発、利用、保全等が総合的に行なわれるための施策を策定し、及び実施する責務を有するものとする事。

第二 基本方針

- 1 政府は、排他的経済水域等の総合的な開発、利用、保全等に関する基本的な方針（以下、「基本方針」という。）を定めなければならないものとする。
- 2 基本方針においては、次に掲げる事項を定めるものとする。
 - (1) 排他的経済水域等の総合的な開発、利用、保全等の意義
 - (2) 排他的経済水域等の総合的な開発、利用、保全等のために政府が実施すべき施策に関する基本的な方針
 - (3) 排他的経済水域等の特性に応じた区分による海域等ごとの海域等計画の作成に関する基本的な事項
 - (4) 排他的経済水域等における調査に関する基本的な事項
 - (5) その他排他的経済水域等の総合的な開発、利用、保全等に関する重要事項
- 3 主務大臣は、基本方針の案を作成し、閣議の決定を求めなければならないものとする。

第三 海域等計画

一 海域等計画

- 1 主務大臣は、排他的経済水域等をその特性に応じ政令で定めるところにより区分した海域等について、その総合的な開発、利用、保全等を推進するための海域等計画を定めるものとする。
- 2 海域等計画においては、次に掲げる事項を記載するものとする。
 - (1) 当該海域等における総合的な開発、利用、保全等に関する方針
 - (2) 当該海域等における総合的な開発、利用、保全等に関する目標
 - (3) 当該海域等における区域区分
 - (4) 区域区分ごとの総合的な開発、利用、保全等を推進するための主要な施策に関する事項
- 3 2（3）による区域区分においては、当該区域における生態系の特質等に鑑みて、環境保全を図るための特別の配慮が必要な特定海域等を定めることができるものとする。
- 4 2（3）により区分された区域区分の中に、次に掲げる区域の全部又は一部を含む場合、当該区域を示すものとする。
 - (1) 鉱業法（昭和二十五年法律第二百八十九号）第五条に規定する鉱区
 - (2) 漁業法（昭和二十四年第二百六十七号）第六条第二項に規定する共同漁業権に係る漁場の区域
 - (3) 文化財保護法（昭和二十五年法律第二百十四号）第九十九条第一項に規定する天然記念物
 - (4) 水産資源保護法（昭和二十六年法律第三百十三号）第十四条に規定する保護水面

- (5) 自然公園法（昭和三十二年法律第百六十一号）第二条第一号に規定する自然公園
- (6) 海洋水産資源開発促進法（昭和四十六年法律第六十号）第十二条に規定する指定海域
- (7) 自然環境保全法（昭和四十七年法律第八十五号）第十四条第一項に規定される原生自然環境保全地域及び同法第二十二条第一項に規定される自然環境保全地域
- (8) 絶滅のおそれのある野生動植物の種の保存に関する法律（平成四年法律第七十五号）第三十六条第一項に規定する生息地等保護区
- (9) 鳥獣の保護及び狩猟の適正化に関する法律（平成十四年法律第八十八号）第二十八条第一項に規定する鳥獣保護区

5 4のように区域を定める現行法が存在しないものについては、新たに当該区域についての規定を創設すること。なお、その新たな区域の利用促進に関する法律を別途整備する場合には、当該法律に利用区域に関する制度を定め、本規定においてそれに基づく区域を定めることもあり得る。

6 主務大臣は、海域等計画を定めようとするときは、関係行政機関の長と協議し、二に規定する海域等計画協議会における協議をしなければならないものとする。

7 海域等計画の定められた海域等において、3の各号に掲げる法律に基づき当該各号に掲げる区域を新たに設定しようとする又は設定を許可等しようとする者は、主務大臣及び関係省庁の長に協議しなければならないものとする。

8 主務大臣は、5の協議を受けた場合、当該区域の設定に関し、二に規定する海域等計画協議会における協議をし、海域等計画を改正しなければならないものとする。

9 海域等計画の定められた海域等において行なわれる行為に係る許可等を行なう者は、当該行為が、当該行為が行われる海域等の海域等計画に基づく当該海域等における総合的な開発、利用、保全等を阻害しないものであるかどうかを審査しなければならないものとし、そのために主務大臣の意見を聞かなければならないものとする。

二 海域等計画協議会

1 海域等計画及びその実施に関し必要な事項等について協議するため、一の1により区分した海域等ごとに、国の関係各地方行政機関及び関係都道府県により、海域等計画協議会（以下「協議会」という。）を組織するものとする。

2 協議会は、必要と認めるときは、協議により、当該海域等における開発、利用、保全等に関係する事業者、学識経験を有する者その他海域等計画の実施に密接な関係を有する者を参加させることができるものとする。

第四 海洋構築物等の設置の許可制度の創設

1 海域等計画の定められた排他的水域等において海洋構築物等（海洋構築物等に係る安全水域の設定等に関する法律第二条第一項に規定する海洋構築物等をいう。）の設置を行な

おうとする者（他の法律の規定により当該海洋構築物等の設置を含む行為について許可等を受けた者又は受けようとする者を除く）は、主務大臣の許可を受けなければならないものとする。

2 主務大臣は、1の許可の申請があつた場合には、遅滞なく、その概要を告示するとともに、申請書等の書面をその告示の日から一月間公衆の縦覧に供しなければならないものとする。

3 主務大臣は、2の告示をしたときは、遅滞なく、その旨を関係行政機関の長に通知し、期間を指定して当該関係行政機関の長の意見を求めなければならないものとする。

4 2の告示があつたときは、当該海洋構築物等の設置に関し利害関係を有する者は、2の縦覧期間満了の日までに、主務大臣に、当該申請についての意見書を提出することができるものとする。

5 主務大臣は、1の許可の申請が以下のいずれにも適合していると認めるときでなければ、許可をしてはならないものとする。

(1) 当該海洋構築物等の設置が、当該海洋構築物等の設置が行われる海域等の海域等計画に基づく当該海域等における総合的な開発、利用、保全等を阻害しないこと。

(2) 申請者の能力が、当該海洋構築物等の維持管理を的確に、かつ、継続して行うとともに、使用後に適切な方法で除去するに足りるものであること。

(3) その他当該海洋構築物等の設置が行われる海域等における開発、利用、保全等に重大な支障を及ぼすおそれがないこと。

6 主務大臣は、1の許可を受けずに海洋構築物等の設置を行なっている者に対し、設置の中止を命じ、又は原状を回復するために必要な措置を講じることを命じることができるものとする。

第五 環境影響評価

鉱業法に基づく海洋エネルギー・鉱物資源の開発及び新しい法律において新たに創設される区域における開発並びに海洋構築物等の設置に係る環境影響評価について、環境影響評価法に準拠して実施するか、あるいは関係法令に基づいた評価を実施するものとする。また、他の法令に基づいた開発を行う場合についても、環境影響評価については、同様とする。

第六 排他的経済水域等の調査

一 排他的経済水域等の調査の推進等

1 国は、地方公共団体との適切な役割分担及び諸外国との協調の下に、排他的経済水域等の地形、海象等の把握その他排他的経済水域等の総合的な開発、利用、保全等に関する施策の策定及び実施に必要な調査の実施並びにそのために必要な観測等の体制の整備を行うものとする。

2 国は、排他的経済水域等の総合的な開発、利用、保全等に関する施策の策定及び実施に資するための情報の一元的な管理、排他的経済水域等における事業者その他の者の活動に資するための情報の提供並びにそのために必要な体制の整備を行うものとする。

二 科学的調査の許可制度の創設等

1 排他的経済水域等において科学的調査を行おうとする者は、主務大臣の許可を受けなければならないものとする。

2 主務大臣は、1の許可に、必要な条件を付することができるものとする。

3 主務大臣は、1の許可をしようとするときは、あらかじめ、関係行政機関の長に協議しなければならないものとする。

4 国の機関が行う科学的調査については、1の許可を受けることを要しないものとする。この場合において、当該国の機関は、その科学的調査を行おうとするときは、あらかじめ、主務大臣に協議しなければならないものとする。

5 主務大臣は、科学的調査の許可を受けずに科学的調査を行なっている者等に対し、当該違反行為に係る作業の中止、当該違反行為に係る科学的調査に使用した装置若しくは物件の除去又は原状の回復を命じることができるものとする。

第3章 まとめ

海洋に関する諸問題は、複雑に関連しており、特に排他的経済水域や大陸棚は、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必要がある。また、我が国の沿岸域は、経済社会活動の拠点として利用が輻輳していることに加え、環境保全等においても様々な課題を抱えており、沿岸域の再活性化、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、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必要がある。こうした状況に鑑み、海洋政策研究財団では、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る。

本調査研究の一環として、平成 19 年度から平成 22 年度までに、排他的経済水域および大陸棚の総合的な管理のための法制のあり方について検討を行い、提言をとりまとめた。その後、2013 年（平成 25 年）に改正された新海洋基本計画においては、重点的に推進すべき取組みとして「海域の総合的管理と計画策定」が位置づけられるとともに、政府が総合的かつ計画的に講ずべき施策の中に、「排他的経済水域等の開発等を推進するため、（中略）海域管理に係る包括的な法体系の整備を進める」と具体的に記された。そこで、平成 25 年度の調査研究においては、先行する検討で作成した『『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（要綱素案）』に係る基本的考え方（案）」および「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（要綱素案）」の検討を進め、「排他的経済水域及び大陸棚の総合的な開発、利用、保全等に関する政策提言」として取りまとめ、関係者に提言した。

それに平行して、平成 23 年度からは、海洋環境の悪化、開発・利用に伴う利害の対立など、様々な問題が起こっている沿岸域について陸域・海域を一体的にとらえて適切に管理する沿岸域総合管理の推進方策について検討を取り組んできた。沿岸域は、人間の生活や産業活動の中心であったが、近年の急激な経済発展の中で、陸域および海域の一体的な管理という視点が欠落していたため、海洋環境の悪化や水産業の低迷、開発および利用に伴う利害の対立などといった課題に対する適切な方策を行うことが難しい状況にあった。沿岸域総合管理は、こうした状況に対応するために諸外国で広く導入され、リオ地球サミットの行動計画であるアジェンダ 21 においても採択された国際標準的な手法であり、2007 年（平成 19 年）に成立した海洋基本法においても、12 の基本的施策の 1 つとして取り上げられている。

本年度の調査研究においては、海洋環境の悪化、開発・利用に伴う利害の対立などの問題に対して、陸域・海域を一体的にとらえて適切に管理する沿岸域の総合的な管理の制度について、我が国や諸外国における沿岸域管理関連法制の比較や実態の把握および整理を行った。そして、今後の沿岸域総合管理に関する制度のあり方の方向性についての議論を行い、その成果として、「市町村を主体とする沿岸域総合管理制度の推進に関する政策提言」

を取りまとめた。

本調査研究の成果が、排他的経済水域及び大陸棚ならびに沿岸域の総合的な管理の取組を促進し、我が国における総合的海洋政策の立案に資するものなることを祈念する。

関係資料

海洋政策に関する国内主要法令の整理

1. 海洋基本法（平成十九年四月二十七日法律第三十三号）（抜粋） 55
2. 海洋基本計画（2013年（平成25年）4月26日閣議決定）（抜粋） 61

沿岸域総合管理の制度に関する整理

3. 各国および国際社会の海洋政策の動向 67
4. 米国での ICM の展開について（抄録） 73
5. 沿岸域総合管理の推進に関する提言 83
6. 沿岸域の管理体系と地方主体の沿岸域総合管理に関する主な法律の一覧 89
7. 第18回総合海洋政策本部参与会議（平成26年9月30日開催）資料（抜粋） 93
8. 沿岸域の総合的管理に対する認識調査結果 111

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に関する整理

9. 総合海洋政策本部参与会議意見書（抜粋） 165

海洋基本法（平成十九年四月二十七日法律第三十三号）（抜粋）

第一章 総則

（目的）

第一条 この法律は、地球の広範な部分を占める海洋が人類をはじめとする生物の生命を維持する上で不可欠な要素であるとともに、海に囲まれた我が国において、海洋法に関する国際連合条約その他の国際約束に基づき、並びに海洋の持続可能な開発及び利用を実現するための国際的な取組の中で、我が国が国際的協調の下に、海洋の平和的かつ積極的な開発及び利用と海洋環境の保全との調和を図る新たな海洋立国を実現することが重要であることにかんがみ、海洋に関し、基本理念を定め、国、地方公共団体、事業者及び国民の責務を明らかにし、並びに海洋に関する基本的な計画の策定その他海洋に関する施策の基本となる事項を定めるとともに、総合海洋政策本部を設置することにより、海洋に関する施策を総合的かつ計画的に推進し、もって我が国の経済社会の健全な発展及び国民生活の安定向上を図るとともに、海洋と人類の共生に貢献することを目的とする。

（海洋の開発及び利用と海洋環境の保全との調和）

第二条 海洋については、海洋の開発及び利用が我が国の経済社会の存立の基盤であるとともに、海洋の生物の多様性が確保されることその他の良好な海洋環境が保全されることが人類の存続の基盤であり、かつ、豊かで潤いのある国民生活に不可欠であることにかんがみ、将来にわたり海洋の恵沢を享受できるよう、海洋環境の保全を図りつつ海洋の持続的な開発及び利用を可能とすることを旨として、その積極的な開発及び利用が行われなければならない。

（海洋の安全の確保）

第三条 海洋については、海に囲まれた我が国にとって海洋の安全の確保が重要であることにかんがみ、その安全の確保のための取組が積極的に推進されなければならない。

（海洋に関する科学的知見の充実）

第四条 海洋の開発及び利用、海洋環境の保全等が適切に行われるためには海洋に関する科学的知見が不可欠である一方で、海洋については科学的に解明されていない分野が多いことにかんがみ、海洋に関する科学的知見の充実が図られなければならない。

（海洋産業の健全な発展）

第五条 海洋の開発、利用、保全等を担う産業（以下「海洋産業」という。）については、

我が国の経済社会の健全な発展及び国民生活の安定向上の基盤であることにかんがみ、その健全な発展が図られなければならない。

(海洋の総合的管理)

第六条 海洋の管理は、海洋資源、海洋環境、海上交通、海洋の安全等の海洋に関する諸問題が相互に密接な関連を有し、及び全体として検討される必要があることにかんがみ、海洋の開発、利用、保全等について総合的かつ一体的に行われるものでなければならない。

(法制上の措置等)

第十四条 政府は、海洋に関する施策を実施するために必要な法制上、財政上又は金融上の措置その他の措置を講じなければならない。

第三章 基本的施策

(海洋資源の開発及び利用の推進)

第十七条 国は、海洋環境の保全並びに海洋資源の将来にわたる持続的な開発及び利用を可能とすることに配慮しつつ海洋資源の積極的な開発及び利用を推進するため、水産資源の保存及び管理、水産動植物の生育環境の保全及び改善、漁場の生産力の増進、海底又はその下に存在する石油、可燃性天然ガス、マンガン鉱、コバルト鉱等の鉱物資源の開発及び利用の推進並びにそのための体制の整備その他の必要な措置を講ずるものとする。

(海洋環境の保全等)

第十八条 国は、海洋が地球温暖化の防止等の地球環境の保全に大きな影響を与えること等にかんがみ、生育環境の保全及び改善等による海洋の生物の多様性の確保、海洋に流入する水による汚濁の負荷の低減、海洋への廃棄物の排出の防止、船舶の事故等により流出した油等の迅速な防除、海洋の自然景観の保全その他の海洋環境の保全を図るために必要な措置を講ずるものとする。

2 国は、前項の措置については、科学的知見を踏まえつつ、海洋環境に対する悪影響を未然に防止する観点から、これを実施するとともに、その適切な見直しを行うよう努めるものとする。

(排他的経済水域等の開発等の推進)

第十九条 国は、排他的経済水域等（排他的経済水域及び大陸棚に関する法律（平成八年法律第七十四号）第一条第一項の排他的経済水域及び同法第二条の大陸棚をいう。以下同じ。）の開発、利用、保全等（以下「排他的経済水域等の開発等」という。）に関する取組の強化を図ることの重要性にかんがみ、海域の特性に応じた排他的経済水域等の開発等

の推進、排他的経済水域等における我が国の主権的権利を侵害する行為の防止その他の排他的経済水域等の開発等の推進のために必要な措置を講ずるものとする。

(海上輸送の確保)

第二十条 国は、効率的かつ安定的な海上輸送の確保を図るため、日本船舶の確保、船員の育成及び確保、国際海上輸送網の拠点となる港湾の整備その他の必要な措置を講ずるものとする。

(海洋の安全の確保)

第二十一条 国は、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の経済社会にとって、海洋資源の開発及び利用、海上輸送等の安全が確保され、並びに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かんがみ、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。

2 国は、津波、高潮等による災害から国土並びに国民の生命、身体及び財産を保護するため、災害の未然の防止、災害が発生した場合における被害の拡大の防止及び災害の復旧（以下「防災」という。）に関し必要な措置を講ずるものとする。

(海洋調査の推進)

第二十二条 国は、海洋に関する施策を適正に策定し、及び実施するため、海洋の状況の把握、海洋環境の変化の予測その他の海洋に関する施策の策定及び実施に必要な調査（以下「海洋調査」という。）の実施並びに海洋調査に必要な監視、観測、測定等の体制の整備に努めるものとする。

2 国は、地方公共団体の海洋に関する施策の策定及び実施並びに事業者その他の者の活動に資するため、海洋調査により得られた情報の提供に努めるものとする。

(海洋科学技術に関する研究開発の推進等)

第二十三条 国は、海洋に関する科学技術（以下「海洋科学技術」という。）に関する研究開発の推進及びその成果の普及を図るため、海洋科学技術に関し、研究体制の整備、研究開発の推進、研究者及び技術者の育成、国、独立行政法人（独立行政法人通則法（平成十一年法律第百三号）第二条第一項に規定する独立行政法人をいう。以下同じ。）、都道府県及び地方独立行政法人（地方独立行政法人法（平成十五年法律第百十八号）第二条第一項に規定する地方独立行政法人をいう。以下同じ。）の試験研究機関、大学、民間等の連携の強化その他の必要な措置を講ずるものとする。

(海洋産業の振興及び国際競争力の強化)

第二十四条 国は、海洋産業の振興及びその国際競争力の強化を図るため、海洋産業に関し、先端的な研究開発の推進、技術の高度化、人材の育成及び確保、競争条件の整備等による経営基盤の強化及び新たな事業の開拓その他の必要な措置を講ずるものとする。

(沿岸域の総合的管理)

第二十五条 国は、沿岸の海域の諸問題がその陸域の諸活動等に起因し、沿岸の海域について施策を講ずることのみでは、沿岸の海域の資源、自然環境等がもたらす恵沢を将来にわたり享受できるようにすることが困難であることにかんがみ、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。

2 国は、前項の措置を講ずるに当たっては、沿岸の海域及び陸域のうち特に海岸が、厳しい自然条件の下にあるとともに、多様な生物が生息し、生育する場であり、かつ、独特の景観を有していること等にかんがみ、津波、高潮、波浪その他海水又は地盤の変動による被害からの海岸の防護、海岸環境の整備及び保全並びに海岸の適正な利用の確保に十分留意するものとする。

(離島の保全等)

第二十六条 国は、離島が我が国の領海及び排他的経済水域等の保全、海上交通の安全の確保、海洋資源の開発及び利用、海洋環境の保全等に重要な役割を担っていることにかんがみ、離島に関し、海岸等の保全、海上交通の安全の確保並びに海洋資源の開発及び利用のための施設の整備、周辺の海域の自然環境の保全、住民の生活基盤の整備その他の必要な措置を講ずるものとする。

(国際的な連携の確保及び国際協力の推進)

第二十七条 国は、海洋に関する国際約束等の策定に主体的に参画することその他の海洋に関する国際的な連携の確保のために必要な措置を講ずるものとする。

2 国は、海洋に関し、我が国の国際社会における役割を積極的に果たすため、海洋資源、海洋環境、海洋調査、海洋科学技術、海上における犯罪の取締り、防災、海難救助等に係る国際協力の推進のために必要な措置を講ずるものとする。

(海洋に関する国民の理解の増進等)

第二十八条 国は、国民が海洋についての理解と関心を深めることができるよう、学校教育及び社会教育における海洋に関する教育の推進、海洋法に関する国際連合条約その他の国際約束並びに海洋の持続可能な開発及び利用を実現するための国際的な取組に関する普及啓発、海洋に関するレクリエーションの普及等のために必要な措置を講ずるものとする。

2 国は、海洋に関する政策課題に的確に対応するために必要な知識及び能力を有する人材の育成を図るため、大学等において学際的な教育及び研究が推進されるよう必要な措置を講ずるよう努めるものとする。

海洋基本計画（平成 25 年 4 月 26 日閣議決定）抜粋

第 1 部 海洋に関する施策についての基本的な方針

2 本計画において重点的に推進すべき取組

（5）海域の総合的管理と計画策定

我が国の沿岸域は、経済社会活動の拠点として利用が輻輳していることに加え、環境保全等においても様々な課題を抱えているため、沿岸域の再活性化、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、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。また、排他的経済水域や大陸棚は、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。

3 本計画における施策の方向性

（1）海洋の開発及び利用と海洋環境の保全との調和

（略）さらに、管理者不在の海面を含む海域利用に関し、法整備を含めた協調・調整の枠組みを検討するなどの環境整備を行うほか、必要なインフラ等の基盤整備を実施する。（略）

（5）海洋の総合的管理

領海及び排他的経済水域等の管理については、国際法上、我が国が行使し得る権利がこれらの海域では異なることから、それぞれの特性を踏まえた管理の枠組みについて、必要に応じ法整備も含め、検討する。検討に当たっては、海域を利用する際に様々な関係者が効率的かつ効果的に利用できるよう、海域利用調整の枠組みを構築する。

200 海里を超える大陸棚については、平成 24 年 4 月に大陸棚限界委員会から勧告を受領したところである。当該委員会の勧告内容を踏まえ、勧告が先送りされた海域について早期に勧告が行われるよう引き続き努力するなど、大陸棚の限界の設定に向けた対応を適切に推進する。

沿岸域の総合的管理については、それぞれの特性に応じた海域の利用が行われていること等を留意した上で、国、地方公共団体等が連携して各課題に対処し、陸域と一体となった沿岸域の管理を促進する。（略）

第 2 部 海洋に関する施策に関し、政府が総合的かつ計画的に講ずべき施策

1 海洋資源の開発及び利用の推進

（1）海洋再生可能エネルギーの利用促進

イ 海洋再生可能エネルギーの実用化・事業化の促進

○海域利用に係るルールを明確にするため、必要となる法制度の整備も含めて検討する。

(3) 水産資源の開発及び利用

ア 水産資源の適切な管理及び水産動植物の生育環境の保全等

○海洋の生態系や生物多様性の保全と漁業の持続的な発展の調和を図るべく、海鳥、ウミガメ等の混獲の影響評価の実施や混獲回避技術の向上・普及を推進するとともに、資源の保存・管理の手法の一つとして必要な日本型海洋保護区の設定及び管理の充実や、水産資源の希少性評価に取り組む。

2 海洋環境の保全等

イ 生物多様性の保全上重要な海域の抽出等

○生物多様性の保全の観点から生態学的・生物学的に重要な海域を平成 25 年度までに抽出し、抽出された海域を踏まえ、海域ごとの生態系の特性や社会的・経済的・文化的な要因も考慮しつつ、海洋保護区の設定や管理の充実、海洋保護区のネットワーク化を推進する。
(略)

ウ 海洋保護区の設定の適切な推進及び管理の充実

○海洋保護区を、海洋生物多様性の保全及び生態系サービスの持続可能な利用を目的とした手法の一つとして、平成 32 年までに沿岸域及び海域の 10%を適切に保全・管理することを目標に、関係府省連携の下、その管理の充実を図るとともに、海洋保護区の設定を適切に推進する。

○海洋保護区を資源の保存管理の手法の一つとして、その設定や管理の充実を推進し、海洋の生態系及び生物多様性の保全と漁業の持続的な発展の両立を図る。

○持続可能な利用を目的とした我が国の海洋保護区の在り方について、日本型海洋保護区として国内外への理解の浸透を図る。

3 排他的経済水域等の開発等の推進

(1) 排他的経済水域等の開発等を推進するための基盤・環境整備

○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。

9 沿岸域の総合的管理

(1) 沿岸域の総合的管理の推進

○沿岸域の安全の確保、多面的な利用、良好な環境の形成及び魅力ある自立的な地域の形成を図るため、関係者の共通認識の醸成を図りつつ、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、地域の計画の構築に取り組む地方を支援する。

(2) 陸域と一体的に行う沿岸域管理

ア 総合的な土砂管理の取組の推進

○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、自然環境への影響の軽減を図るため、砂防設備による流出土砂の調節、ダムにおける堆砂対策やダム下流への土砂還元を進めるとともに、侵食海岸におけるサンドバイパスや離岸堤の整備等に取り組む。また、山地から海岸まで一貫した総合的な土砂管理の取組を推進するため、関係機関が連携し、土砂移動の実態把握や予測手法の向上を図るため、調査研究を進める。

○沖縄等における赤土等の流出を防止するため、沈砂池の整備による農地等の発生源対策の強化、流出防止技術の研究開発等を推進する。

イ 栄養塩類及び汚濁負荷の適正管理と循環の回復・促進

○陸域から流入する汚濁負荷を削減するため、未普及地区での下水道等污水处理施設の整備や合流式下水道の改善を進めるとともに、農業用排水施設や河川における水質浄化を推進する。

○生物多様性に富み豊かで健全な海域を構築する観点から、陸域と海域を含めた流域全体の栄養塩類循環状況を把握し、それぞれの海域の状況に応じた栄養塩類の円滑な循環を達成するための効率的かつ効果的な管理方策（海域ヘルシープラン）の策定に向けた検討を行う。

○栄養塩類が過剰な海域においては、水質を改善するため、下水道等污水处理施設の整備や高度処理の導入を進めるとともに、関係機関連携の下、陸域と海域が一体となった栄養塩類の循環システムの検討、構築を進める。また、栄養塩濃度が環境基準を達成している海域においては、環境基準値の範囲内で栄養塩濃度レベルを管理する新たな手法を開発しつつ、負荷量管理の事例を積み重ねる。

ウ 生物及び生物の生息・生育の場の保全と生態系サービスの享受への取組

○水質の浄化や生物多様性の確保の観点から、漁業者や地域住民等による高度経済成長期以降大幅に減少した藻場、干潟、サンゴ礁等に対する維持管理等の取組を支援する。

○里海ネットや里海づくりの手引書等を通じて、里海づくりに関する情報発信を行う。また、東日本大震災により甚大な被害等を受けた海域においては、地域の意向も踏まえ、海域再生へ向けた里海づくりを進める。

エ 漂流・漂着ごみ対策の推進

○「美しく豊かな自然を保護するための海岸における良好な景観及び環境の保全に係る海岸漂着物等の処理等の推進に関する法律（海岸漂着物処理推進法）」（平成 21 年法律第 82 号）については、同法の附則に基づき、法律の規定について検討を加え、平成 25 年度中に

必要な措置を講ずる。

○海岸漂着物処理推進法を基に作成された地域計画に基づき実施されている海岸漂着物の回収・処理、発生抑制策等の取組に対して、支援を実施する。

○漂着ごみの実態把握及び対策の検討を進めるため、漂着ごみの全国的な分布状況や経年変化等を把握するためのモニタリング、代表的な地域における主要漂着ごみの発生実態や流出状況等を追跡した原因究明調査、我が国から流出するごみの状況把握調査等に引き続き取り組む。また、海岸漂着物処理推進法の附帯決議に基づき、漂流・海底ごみの状況把握、原因究明、対策手法等の検討を進める。

○河川を通じて海域に流入するごみ等を削減するため、いわゆるポイ捨てを含む不法投棄の防止や河川美化等について、関係機関が連携して、国民への実態の周知や意識の向上等の普及啓発、監視、取締り等の取組を強化する。

○地方公共団体による海岸漂着物の処理や、海岸漂着物を含めた廃棄物の処理に必要な廃棄物処理施設の整備を支援するとともに、海岸管理者による緊急的な流木等の処理を支援する。

○国外起因の廃ポリタンク等の海岸漂着物の実態を把握し、国内関係地方公共団体への注意喚起を行うとともに、必要に応じて発生国への申入れを行う。

○日本海及び黄海における海洋環境の保全を目的とした NOWPAP へ参画するとともに、東・東南アジアの海域において海洋開発と海洋環境の保全と調和を目指す PEMSEA への支援を実施することにより、国際的な連携・協力体制の強化を図る。

○海洋環境の保全を図るため、海面に浮遊するごみ、油の回収を実施する。

オ 自然に優しく利用しやすい海岸づくり

○優れた自然の風景地について、自然公園として適切に保全を図る。

○災害からの海岸の防護に加え、海辺へのアクセスの確保等利用者の利便性、優れた海岸景観や生物の生息・生育環境等の保全に十分配慮した上で、海岸保全施設等の整備に取り組む。

○海辺の空間を有効活用した公園、緑地等の整備を推進する。

(3) 閉鎖性海域での沿岸域管理の推進

○汚濁負荷の再生産防止対策等を推進するため、下水道の高度処理を推進するとともに、関係機関連携の下、生活排水、工場等事業場排水、畜産排水等の点源負荷対策に加え、市街地、農地等の面源負荷対策、海域のヘドロ除去及び覆砂を実施する。

○海水交換の悪い閉鎖性海域における富栄養化防止のため、窒素及びリンについて排水規制を実施するとともに、陸域からの COD、窒素及びリンの負荷量の把握や水質等の調査を実施する。

○「豊かな海」の創造に向け、関係者間の連携による推進体制の強化、環境モニタリング、情報共有システムの活用等の包括的な取組と、汚泥浚渫、浚渫土砂等を有効に活用した干

潟や藻場等の保全・再生・創出、覆砂、深掘跡の埋め戻し、生物共生型港湾構造物の普及等の個別の取組を総合的に推進する。また、海洋における炭素固定（ブルーカーボン）の研究を推進する。

○広域的な閉鎖性水域である東京湾、伊勢湾及び瀬戸内海における水質総量削減を進め、第7次水質総量削減(平成26年度)及び次期総量削減目標量達成に向けた取組を実施する。

○瀬戸内海の更なる環境保全・再生のため、中央環境審議会答申「瀬戸内海における今後の目指すべき将来像と環境保全・再生の在り方について」の環境保全・再生の基本的考え方を踏まえ、瀬戸内海環境保全特別措置法に基づく基本計画を変更する。

○有明海及び八代海等の再生の観点から、有明海及び八代海等に関わる環境悪化の原因・要因究明、再生像及び再生手順を検討するために必要なデータの収集等の体制を整備するとともに、有明海及び八代海等を再生するための特別措置法に基づく審議の促進を図る。

○東京湾、大阪湾、伊勢湾、広島湾においては、全国海の再生プロジェクトとして、国及び関係地方公共団体が連携して海の再生のための行動計画を策定し、多様な主体との連携・協働の下、計画的、総合的に取組を推進する。

（４）沿岸域における利用調整

○沿岸域における地域の実態も考慮した海面の利用調整ルールづくりを推進する。また、地域の利用調整ルール等の情報へのアクセスを改善するとともに、海洋レジャー関係者を始めとする沿岸域利用者に対する周知・啓発を進める。

○小型船舶の安全・環境対策として、小型船舶の海難等による死亡・行方不明者の減少及び環境問題の解消・低減並びに健全な利用振興及び関連産業の活性化を図る。また、小型船舶の利用適正化に向けた利用環境の整備を進めるため、「海の駅」の設置等を推進する。さらに、プレジャーボートの適正な管理を実現させるため、係留・保管能力の向上と規制措置を両輪とした放置艇対策を推進する。

各国および国際社会の海洋政策の動向

海洋政策研究財団は、総合的海洋政策の策定と推進に関する調査研究事業を実施しており、平成 26 年度の報告書として、『平成 26 年度 各国および国際社会の海洋政策の動向報告書』を取りまとめている。その中で、各国（米国、欧州連合、英国、フランス、ドイツ、ロシア、オーストラリア、ニュージーランド、インド、中国、韓国、ブラジル）及び日本の海洋政策の概要を次の 7 項目から整理している（表 1-1、1-2）。1.海洋（基本）法令、2.海洋（基本）政策、3.海洋政策推進体制、4.沿岸域総合管理、5.領海等の管理、6.排他的経済水域（EEZ）等の管理、7.その他特筆すべき政策等。なお、この表においては、「沿岸域総合管理」とは、沿岸の海域・陸域を一体的にとらえて総合的に管理すること、「領海等の管理」とは、内水、領海及び接続水域を管理すること、「排他的経済水域（EEZ）等の管理」とは、排他的経済水域（EEZ）及び大陸棚を管理することをそれぞれ意味する。

項目 1～3 は国連海洋法条約や『アジェンダ 21』等に対応するために各国がこれまで取り組んできた重要課題であり、項目 4～6 は、今後の我が国において一層の取組が必要な重要課題である。このように各国の取組を一覧で整理・把握することは、今後の我が国における政策の立案に重要な示唆を与えるものと考えられる。

各国の海洋政策の詳細については、当該報告書の第 1 部第 2 章～第 10 章の記述、及び海洋政策研究財団が出版している各年度報告書の該当部分を参照されたい。

表1-1 各国の海洋政策の概要

	日本	米国	欧州連合
1. 海洋(基本)法令	海洋基本法(2007): 基本理念、海洋基本計画、基本的施策、総合海洋政策本部等について規定。	大統領令13547(2010): 下記省庁横断的の海洋政策タスク・フォース最終報告書に基づき基本的施策、国家海洋会議(NOC)の設置、沿岸海洋空間計画(CMSP)等について規定。	海洋全般にわたる基本法令はない。 EU条約(リスボン条約、2009発効): 共通漁業政策(CFP)に基づく海洋生物資源保護分野はEUが排他的な権限を持ち、海洋生物資源保護を除く漁業分野はEUと加盟国が権限を共有し、かつ、EU法が優位する。
2. 海洋(基本)政策	海洋基本計画(2008、2013): 海洋基本法に基づき策定。5年毎に見直し。	21世紀の海洋の青写真(2004): 2000年海洋法に基づき設置された海洋政策審議会の最終報告書。 省庁横断的の海洋政策タスク・フォース最終報告書(2010) 国家海洋政策実施計画(NOC、2013)	海洋環境戦略(2005) 欧州連合の将来の海洋政策に向けて: 大洋及び海洋のための欧州のビジョン(グリーンペーパー)(2006) 海洋戦略枠組指令(MSFD)(2008) 共通漁業政策(CFP)(2013最終改正) 欧州連合海洋安全保障戦略(2014)
3. 海洋政策推進体制	総合海洋政策本部(本部長: 内閣総理大臣、副本部長: 内閣官房長官・海洋政策担当大臣)による総合調整。 (内閣官房総合海洋政策本部事務局が事務を処理) 総合海洋政策本部に参加会議を設置。	国家海洋会議(NOC): 国家海洋政策の実施計画立案、政策実施、総合調整等を行う。共同議長は環境会議議長、科学技術政策局長官、委員は海洋関連政府機関高官等。 省庁間海洋資源管理政策委員会、省庁間海洋科学技術政等がNOCに対し助言、支援。	欧州委員会: 環境総局、海事・漁業総局(DGMARE)、等 欧州共同体の専門機関: 共同体漁業管理機関(CFCA)、欧州環境機関(EEA)、欧州海上保安機関(EMSA)、等
4. 沿岸域総合管理(法令、計画等)	法律: なし。 指針: 沿岸域圏総合管理計画策定のための指針(2000) (具体的な沿岸域総合管理計画の策定は殆どない)	沿岸域管理法(1972/1990): 州が沿岸域管理計画を策定、連邦政府が州に補助金交付。 沿岸海洋空間計画(CMSP)により地域計画機関が沿岸海域を含む管理計画を策定。	欧州連合のための統合的の海洋政策(2007) 海洋空間計画枠組指令(2014)
5. 領海等の管理(法令、計画等)	領海及び接続水域に関する法律(1977) (領海等を総合的に管理するための法令、計画等はない)	大統領布告5928(1988): 領海を3海里から12海里に拡大。 沿岸海洋空間計画(CMSP)により地域計画機関が領海等を含む管理計画を策定。	領海等の海域設定は各加盟国の主権に基づく。
6. 排他的経済水域(EEZ)等の管理(法令、計画等)	排他的経済水域及び大陸棚に関する法律(1996) 排他的経済水域及び大陸棚の保全及び利用の促進のための低潮線の保全及び拠点施設の整備に関する法律(2010) (排他的経済水域等を総合的に管理するための法令、計画等はない)	大統領布告5030: アメリカ合衆国排他的経済水域(1983) 沿岸海洋空間計画(CMSP)により地域計画機関がEEZ等を含む海域の管理計画を策定。	排他的経済水域及び大陸棚の海域設定は、各加盟国が主権の権利を有する。
7. その他(特筆すべき政策等)		国家海洋政策実施計画(2013): 生態系ベース管理の適用、最先端の科学情報の収集・活用・共有、効率性向上と協働促進、地域による取り組み強化を図る。	

英国	フランス	ドイツ	ロシア
<p>海洋及び沿岸アクセス法(MCAA)(2009): 海洋管理機構(MMO)の設立、海洋計画の策定、海洋における活動の許認可、海洋保護区(MCZs)の指定等について規定。</p>	<p>海洋全般にわたる基本法令はない。 ※海洋環境を包含した環境に関する法律として、「環境グルネルの実施に関するプログラム法律(グルネル実施法1)(2009)」「環境のための国家の義務を定める法律(グルネル実施法2)(2010)」</p>	<p>海洋全般にわたる基本法令はない。</p>	<p>海洋全般にわたる基本法令はない。</p>
<p>海洋政策声明(2011): MCAAに基づき策定。</p>	<p>海洋国家戦略青書(2009)</p>	<p>海洋の持続的な利用と保護のための国家戦略(国家海洋戦略)(2008) 海洋開発計画: 統合的ドイツ海洋政策のための戦略(2011)</p>	<p>・2020年までの期間におけるロシア連邦の海洋ドクトリン(2001) ・2030年までのロシア連邦海洋ドクトリンの草案公表(2013)</p>
<p>海洋管理機構(MMO): MCAAに基づき設立された政策遂行型政府外公共機関、環境食糧地域省(DEFRA)が運営管理。</p>	<p>海洋関係閣僚委員会(委員長: 首相)、海洋総合事務局 エコロジー・持続可能開発・エネルギー省(MEDDE) 海洋沿岸国民評議会(CNML)が国家レベルの海洋政策諮問機関として設置される(2013)</p>	<p>海洋分野を専門・総合的に所管する省庁はない。 ※分野別に各省庁が所管する。</p>	<p>ロシア連邦政府海洋協議会: 海洋政策に関わる省庁・機関の代表、国営企業の代表等が参加し、海洋政策を協議。各機関の意志決定、協議、連絡調整の場として機能。</p>
<p>東部沿岸及び東部沖合に関する海洋計画: 2011年より策定手続に入り2014年4月に採択、公表された。 南部沿岸及び南部沖合に関する海洋計画: 2013年より策定手続に入り2015-16年の採択を目指す。</p>	<p>沿岸域法(Loi Littoral)(1986): 市町村(communes)中心の沿岸域管理(近年はグルネル法に基づき国主導で沿岸域総合管理が推進されている。)</p>	<p>統合的沿岸管理のための国家戦略(2006)</p>	
<p>領水管轄権法(1878) 領海法(1987)</p>	<p>フランス領海の画定に関する法律(1971)</p>	<p>ドイツ領海の拡張に関する連邦政府宣言(1994): 領海幅員を12海里へ拡大。 連邦空間整序法(2008最終改正): 各州が領土・領海に対する管轄権を有する。</p>	<p>ロシア連邦の内水、領海、接続水域に関する連邦法(1998)</p>
<p>大陸棚法(1964) MCAA(2009): 排他的経済水域の設定について言及。</p>	<p>共和国の沖合の経済水域および生態系保護水域に関する法律(1976) 大陸棚及び排他的経済水域における人工島・施設・構築物及び付帯施設並びに海底ケーブル・パイプラインに適用可能な規制に関するデクレ(2013)</p>	<p>連邦政府宣言(1964): 大陸棚を設定。大陸棚に関する権利についての暫定決定(1964、1974改正) 北海及びバルト海にドイツ排他的経済水域を設定する宣言(1994) 連邦空間整序法(2008最終改正): 連邦が排他的経済水域に対する管轄権を有する。</p>	<p>・ロシア連邦の排他的経済水域に関する連邦法(1998) ・ロシア連邦の大陸棚に関する連邦法(1995)</p>
<p>クラウン・エステート法(1964): 前浜の一部並びに領海の海底及びその下が王室財産であることを規定。 エネルギー法(2004): 領海を超える海域を再生可能エネルギー海域(REZ)として指定可能にすることを規定。</p>	<p>国立公園、海洋自然公園、地方自然公園に関する法律(2006)、および同法により設置された海洋保護区局 海洋再生可能エネルギーに関する研究報告書(MEDDE他、2013)に法制度の整理がある。</p>	<p>北海オフショア計画(2013): 世界初の送電網に関する海洋空間計画。 再生可能エネルギー法(2014最終改正、EEG2.0): 洋上風力発電設備の設置目標が盛込まれた。</p>	<p>・2030年までのロシア港湾インフラ開発戦略(2010) ・2020年までのロシア連邦北極域開発および国家安全保障戦略(2013) ・ロシア連邦の海洋活動の国家管理に関する連邦法案公表(2014)</p>

表1-2 各国の海洋政策の概要

	日本(再掲)	オーストラリア	ニュージーランド
1. 海洋(基本)法令	海洋基本法(2007): 基本理念、海洋基本計画、基本的施策、総合海洋政策本部等について規定。	海洋全般にわたる基本法令はない。 ※環境保護及び生物多様性保全法(EPBC法、1999)が、海洋における生物や生息域保護について規定。	海洋全般にわたる基本法令はない。
2. 海洋(基本)政策	海洋基本計画(2008、2013): 海洋基本法に基づき策定。5年毎に見直し。	オーストラリアの海洋政策(AOP、1998): 海洋に関わる国家的指針を示す。	海洋全般にわたる基本政策はない。
3. 海洋政策推進体制	総合海洋政策本部(本部長: 内閣総理大臣、副本部長: 内閣官房長官・海洋政策担当大臣)による総合調整。 (内閣官房総合海洋政策本部事務局が事務を処理) 総合海洋政策本部に参加会議を設置。	境省、農業省、防衛省、産業省、州・準州政府	主たる所掌機関: 環境省、環境保護局、第一次産業省、環境保全省(DOC)、交通省、NZ海事局(MNZ)、広域自治体、国家海洋調整機関、ビジネス・イノベーション・雇用省(MBIE)、NZ石油・鉱物局
4. 沿岸域総合管理(法令、計画等)	法律: なし。 指針: 沿岸域圏総合管理計画策定のための指針(2000) (具体的な沿岸域総合管理計画の策定は殆どない)	沿岸(州管轄)水域(1980) オーストラリア連邦沿岸政策(1995) 沿岸域総合管理のための国家的協働アプローチフレームワーク及び実施計画(2006)	NZ沿岸域政策声明(NZCPS)(1994、2010改訂)
5. 領海等の管理(法令、計画等)	領海及び接続水域に関する法律(1977) (領海等を総合的に管理するための法令、計画等はない)	1973年 海域および沈降地法(SSL法)(1973、1990)	領海、接続水域及び排他的経済水域法(1977) トケラウ(領海及び排他的経済水域)法(1977)
6. 排他的経済水域(EEZ)等の管理(法令、計画等)	排他的経済水域及び大陸棚に関する法律(1996) 排他的経済水域及び大陸棚の保全及び利用の促進のための低潮線の保全及び拠点施設の整備に関する法律(2010) (排他的経済水域等を総合的に管理するための法令、計画等はない)	南西部海域、北西部海域、北部海域、東南部海域、温帯東部海域、サンゴ礁海域の10か年管理計画案を公表(2012)	領海、接続水域及び排他的経済水域法(1977) トケラウ(領海及び排他的経済水域)法(1977) 排他的経済水域及び大陸棚(環境影響)法(2012)
7. その他(特筆すべき政策等)		連邦海洋保護区の設置決定(2013)後、施行に向け審議中。	国家鉱物法(CMA)(1991)、資源管理法(RMA)(1991): NZが管轄権を有する海域における資源管理に関する法律。

インド	中国	韓国	ブラジル
海洋全般にわたる基本法令はない。	海洋全般にわたる基本法令はない。 ※ 現在、海洋基本法の策定に向けて議論中。現段階では、「中国海洋21世紀議程(中国海洋アジェンダ21)」が、海洋基本法として当てられよう。	海洋水産発展基本法(2002) 海洋水産発展基本計画、海洋水産発展委員会、基本的施策等について規定。	大統領令1994年第1.265号(国家海洋政策に関する大統領令)
海洋政策声明(海洋開発局、1982)	全国海洋経済発展計画要綱(2008)に基づき、国家海洋事業発展第12次5カ年計画(2011-2015)を策定(2013)	第二次海洋水産発展基本計画(2011～2020): 通称Ocean Korea 21。 海洋水産発展基本法第6条に基づき、10年毎に見直し。	大統領令1980、2005年第5.377号改訂(国家海洋資源政策に関する大統領令)
首相直轄の海洋開発局が設立(1981) 外務省、地球科学省、国防省(インド海軍、沿岸警備隊)、海運省、環境森林省、農業省、科学技術省、商工省	国家海洋委員会: 国家海洋発展戦略の策定、海洋の重大事項の調整等を行うため、2013年新たに設立。 国家海洋局: 従来からの海島管理、海域管理、海洋環境保護等に海洋警察、漁業管理等を加え、法執行機能を統一。	海洋水産部(2013年の省庁再編により発足。) 海洋水産発展委員会: 海洋水産発展基本計画および重要海洋政策等の審議機構。下位組織として海洋水産発展実務委員会を設置。	・海洋資源省庁間委員会(CIRM)(1974) ・国家環境審議会(CONAMA)(1981)
全体を統括する法律はない。 ※環境保護法(1986)に基づき沿岸域における活動規則や各州の沿岸域管理計画が作成されている。	(中国海域使用管理法: 下欄参照) 2014年全国海島管理業務の要点(2014年)	沿岸管理法(2001年制定、2013改正): 沿岸統合管理計画(国)、沿岸管理地域計画(地方)の策定、沿岸用途海域の指定等を規定。 (同法に基づく)第2次沿岸統合管理計画(2011～2021)(2013年大幅改訂)	国家沿岸域管理計画(1988) *法律1988年7.661号(国家沿岸管理計画に関する法律)
領海、大陸棚、排他的経済水域及びその他の海域法(1976)	中国領海及び接続水域法(1992) 中国海域使用管理法(2001): 内水・領海における機能別の区画の設定、海域使用権等について規定。 全国海洋機能区画(2011-2020)(2期目)	領海法(1977) 上記沿岸管理法は領海外側限界まで適用される。	法律1993年第8.617号(領海、接続水域、排他的経済水域及び大陸に関する法律)
自国のEEZ内では、軍事演習だけでなく機器の設置も含め、沿岸国の同意が必要との立場	中国排他的経済水域及び大陸棚法(1998) 全国海洋機能区画(同上): 計画の範囲にEEZ等を含む。	排他的経済水域法(1996)、排他的経済水域における外国人漁業等に対する主権的権利の行使に関する法律(1996) 海洋環境管理法(2007年制定、2013年最終改訂)	・法律1993年第8617号(領海、接続水域、排他的経済水域及び大陸に関する法律) ・法律1989年第98145号(大陸棚調査計画に関する法律)
地球科学省を中心に、北極海への関心が高まっている	「中国海島保護法」(2009)に基づき、「中国海島保護計画(2011-2020)」を策定(2012) 「海洋再生可能エネルギー発展綱要(2013年～2016年)」(2013年)	第4次海洋環境総合計画(2011～2020): 海洋環境管理法に基づいた、海洋環境保護のための政府次元の総合計画。 漁業管理能力強化のための総合対策発表(2013) 北極総合政策推進計画(海洋水産部、2013)	

米国での ICM の展開について (抄録)

米国の地方自治について (概要)

各州の憲法および法律によって、州と自治体の関係が規定されている。

CZMA の展開について

1970 年：海洋大気庁 (NOAA) の設立

2001 年：NOAA に、海洋沿岸資源管理局 (OCRM) が設置された。

CZMA の予算措置について

2008 年以降、NOAA が承認した Coastal Management Program (CMP) に対して、連邦政府から補助金の形で配分される。

CMP に求められる要件

- ・ 州の沿岸域の境界の画定
- ・ CMP を実施する機関
- ・ CMP を実施するに必要な体制構築、管理プロセスにおける地方、対象地、州、地域、州をまたがった機関の責任と関係

フロリダ州での ICM の展開

1981 年にフロリダ沿岸域管理計画 (FCMP) を CMP として承認された。

FCMP の 実施機関としては、環境保全省 (DEP) が指名された。

カウンティは、CZMA の補助金を受けるためには、FCMP の補助金プログラムを用いることが必要である。

Federal Consistency の評価プロセスは、沿岸の資産を守るための、州における最も強力なツールである。

FCMP の法制を実施するのは、DEP とパートナー機関である、フロリダ州の行政機関科学・技術の専門家、流域圏管理の機構などである。

Federal Consistency の評価である、環境的資源 (の利用) 許可 (ERP) プログラムでは、DEP と WMDs が 両者の間の合意により適宜分担している。

特別管理地区

CZMA では、特別管理地区の指定ができることとなっており、FCMP では、州特別配慮地区 (ACSCs)、水圏保護区システム、表層水改善管理 (SWIM)、海岸河口管理地区などが規定されている。

ACSCs : 地方自治体が州全体や地域における重要性に基づいて資源を守るための計画を立案する能力を強化する狙い

水圏保護区システム : 州が所有するか、個人がリースする土地を取得し、条件付きで利用することができる。

SWIM : WMDs が責任を持ち、連邦政府、州政府、地方自治体、市民との協働により実施されるプログラムの総体であり、WMDs とのマッチングファンドがフロリダ州から付与

タンパ湾 SWIM の雨水改善プロジェクトでは、地方自治体が計画し、WMD は、関連予算と SWIM 予算を用いて地方自治体と費用分担しながら実施

海岸河口管理地区 : 戦略的海岸管理計画 (SBMP) に基づき州の予算の補助を受けて実施され、個々の管理計画は、SBMP に集約され、相互に参照される。プロジェクトは、州や連邦の許可要件を満足し、地域の総合計画や FCMP に合致してなければならない。

(管理のための) 土地の取得

プロジェクト採択 (土地の取得) および、土地取得の手続きにおいて、市民への公開ヒアリング、ガバナーおよび議会による審査、審議を経ることで、地方自治体、市民の意思が反映される。

米国での I C Mの展開について

米国の地方自治について（概要）

米国における地方自治においては、広域自治体に当たる郡（**county**）と基礎自治体に当たる市町村（**municipality/town/township**）が設置され、州政府やその他の団体からの干渉を制限し、管轄区域内の住民に対する義務や責任を果たし、自治を実現するための自治権（**home rule power**）が付与されている。しかし、いずれの自治体もディロンの原則（**Dillon's Rule**）に基づき、「州の創造物（**creatures of the state**）」として、州から付与されていない権限は行使できないのが原則である。また、わが国の地方自治法のような地方自治に関する総合的な法制は存在せず、一般的には各州の憲法および法律によって、州と自治体の関係が規定されている。なお、連邦政府や州、自治体が相互に対立した場合、基本的には司法手続を用いて対立点を解決し、州憲法や州法の遵守を図ることが一般的である。

表 1：米国における連邦－州－地方自治体の役割分担

		連邦	州	カウンティ	タウン・市
米国	役割	憲法に連邦の権限を列挙し、それ以外の権限は州が残余権を有する	州は一般的に州域の全ての事項について権限を持つものの、合衆国憲法により制限を受けている。例えば、連邦の法律、条約に反する州の立法は効力を持たない	州憲法により地方自治が規定され「ホームルール法」などにその権限の行使が制限される場合がある	カウンティは比較的権限の狭いタウン（又はタウンシップ）に分化すされ、自治体憲章を持つことで市となる
	主な支出	防衛、社会保障	高等教育、福祉	初等・中等教育、公共事業	

CZMAの展開について

1970年：海洋大気庁（NOAA）の設立

1972年：沿岸域管理法（CZMA）の制定

1976年：CZMA 改正（エネルギー影響プログラム）は、後に沿岸域管理基金（Coastal Management Found）制度に継承

1990年：CZMA 改正（ノンポイント汚染現抑制プログラムの導入）

2001年：NOAA が CZMA の Federal Consistency の規定を修正し、1990年の沿岸域法再承認修正案は、すべての連邦政府において CZMA が規定する Federal Consistency の対象となることになった。NOAA には、海洋沿岸資源管理局(OCRM)が設置された。

CZMAの予算措置について

2008年以降、NOAAが承認したCoastal Management Program (CMP)に対して、連邦政府から補助金の形で配分される。連邦政府と州政府の拠出が1:1となるような資金準備が州政府に要請される。

補助金には、定式補助金 (formula grant)と、8つの特定の目的に割り当てられる事業補助金 (Project Grant : 表2)がある。類似の補助金政策として、National Estuary Program (NEP)もCZMAに規定されている。

内 訳	連邦の補助金額と、定率補助金形式に基づく各州(州全体)の拠出額(ドル)
沿岸居住環境の保全と修復	1,600万(連邦) / 1,340万(州全体)
沿岸に置ける危険要素の軽減	980万(連邦) / 650万(州全体)
沿岸コミュニティ発展の推進	930万(連邦) / 830万(州全体)
政府主体間の調整と公的関与	960万(連邦) / 600万(州全体)
沿岸に置ける水質の保全	610万(連邦) / 880万(州全体)
州ごとの計画管理	600万(連邦) / 340万(州全体)
海洋および沿岸水域計画	460万(連邦) / 110万(州全体)
公共アクセスの強化	390万(連邦) / 540万(州全体)

表2：事業補助金の種類と拠出割合

CMPに求められる要件

- ・ 州の沿岸域の境界の画定
- ・ 沿岸に直接的に影響を与える土地・水利用や自然資源
- ・ 特に配慮すべき地域
- ・ **CMPを実施する機関**
- ・ 利用の優先順位に関するガイドライン
- ・ **CMPを実施するに必要な体制構築、管理プロセスにおける地方、対象地、州、地域、州をまたがった機関の責任と関係**
- ・ 水際線のアクセスと保全（環境、レク、歴史、景観、生態系、文化の側面から）
- ・ 新たなエネルギー計画
- ・ 水際線の侵食／対策計画

沿岸域総合管理の一般手続き

米国沿岸域管理法(1972)の骨子

←計画プロセス

←連邦整合性プロセス

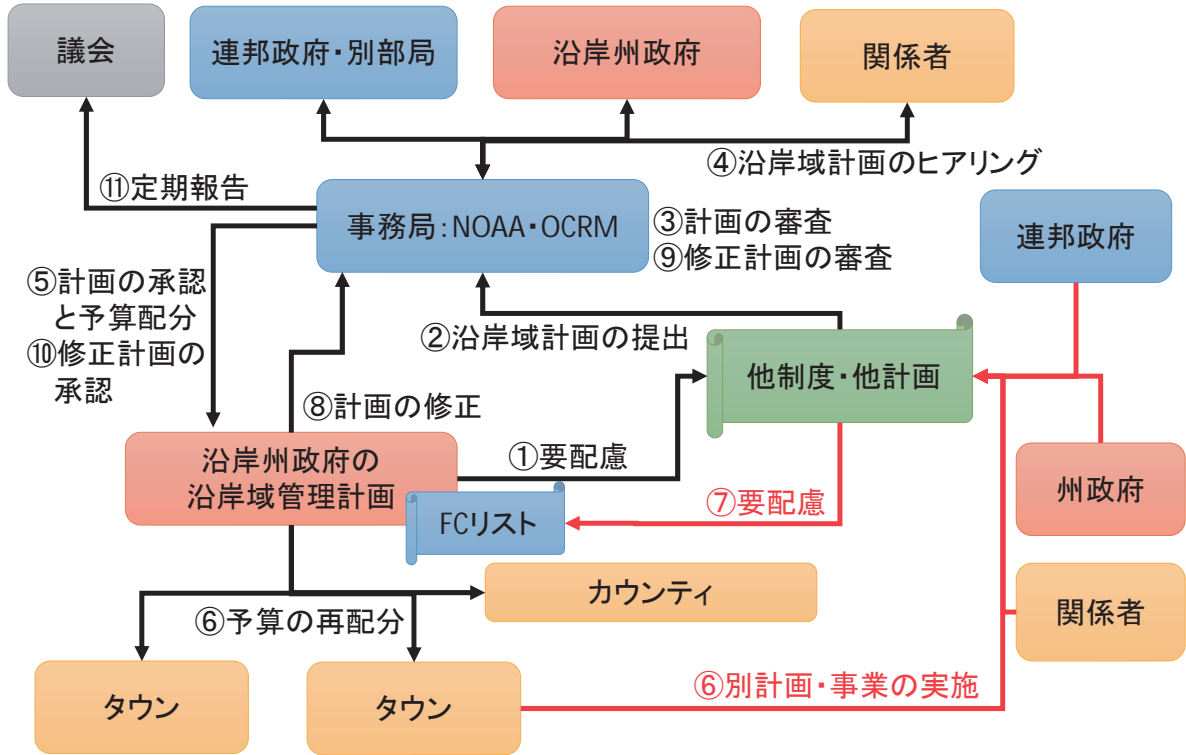


図 1 : 沿岸域管理法による沿岸域管理プログラムの実施スキームと連邦整合性プロセス

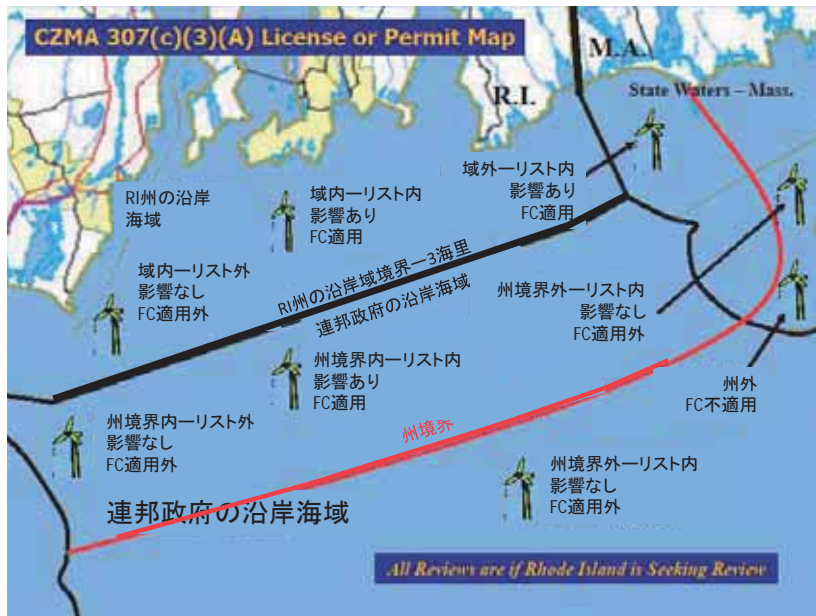


図 2 連邦整合性 Federal Consistency : FC の適用の有無の概念図

フロリダ州での ICM の展開

フロリダは 1981 年に NOAA より、フロリダ沿岸域管理計画 (FCMP) を CZMA に定義される CMP としての承認を受けた。それに先立ち、国家汽水研究保全区 (NERR) として、1979 年に Apalachicola、1999 年に Guana-Tolomato-Matanzas、1978 年に Rookery Bay の NERR が設定されていた。

FCMP の実施機関としては、環境保全省 (DEP) が指名され、連邦への予算要求の取りまとめ、連邦による土地取得プログラムである沿岸汽水域保全プログラム (CELCP) の運営など、FCMP に関する取り組みを実施している。

FCMP の境界領域は、海域側に 3 マイル、陸域側はフロリダ州全域を含み、アラバマ州とジョージア州に隣接する部分は、各州との境界画定に従い決定されている。沿岸のカウンティにおいては、地域の総合計画において沿岸保全の項目を記載することが要求されているとともに、CZMA の補助金を受けるためには、FCMP の補助金プログラムを用いることが必要である。



図 1：フロリダ州 FCMP に定義される沿岸域

Federal Consistency

CZMA に規定される **Federal Consistency** の評価プロセスは、沿岸の資産を守るための、州における最も強力なツールである。それは、沿岸域内外を問わず、沿岸域のいかなる土地利用、水利用、天然資源に影響する連邦政府の取り組みに対して評価することができる。この評価プロセスを通して、DEP は、環境保全に関する主たる機関として、水質、大気質、水資源管理、排水管理、海岸管理、地下水保全を管轄し、水管理地区 (WMDs) や農業消費者サービス局と共同で水政策を管轄し、さらに DEP は、州所属の土地、公園、保護区などを管理している。

FCMP の法制を実施するのは、**DEP とパートナー機関**である、フロリダ農業消費者局 (DACS)、フロリダ経済機会局 (DEO)、フロリダ健康局 (DOH) 環境健康課、フロリダ州局 (DOS) 歴史的資源課、フロリダ交通局 (DOT) などの、フロリダ州の行政機関の他、フロリダ魚類野生生物保全委員会 (FWC) や、フロリダ建築委員会等の科学・技術の専門家、地域水管理地区 (WMDs) など流域圏管理の機構などである。

Federal Consistency の評価を実施する中で、**環境的資源 (の利用) 許可 (ERP) プログラムと、共同沿岸許可 (JCP) プログラム**がある。

ERP プログラムにおいては、DEP と WMDs が役割分担をしているが、ERP を必要とする DEP のプログラムが WMDs の ERP を必要とするプログラムとして位置づけられ、ERP を必要とする WMDs のプログラムが DEP の ERP を必要とするプログラムに位置づけられるなど、相互に許可を処理することが可能となっており、両者の間の合意により適宜分担されている。特に、浚渫埋め立てやマングローブ伐採は特に注意が払われている。

JCP プログラムにおいては、特に沿岸域における建設許可、ERP、低地の所有許可が対象となる。

特別管理地区

CZMA では、特別管理地区の指定ができることとなっており、FCMP では、州特別配慮地区 (ACSCs)、水圏保護区システム、表層水改善管理 (SWIM)、海岸河口管理地区などが規定されている。

ACSCs は、州の土地利用計画の担当部局である経済機会局 (DEO) からの推薦を受けて、管理委員会 (ガバナーや議会) による承認を経て決定される。これにより、地方自治体が州全体や地域における重要性に基づいて資源を守るための計画を立案する能力を強化する狙いがある。こうした委員会による推薦に先立ち、ガバナーは州の計画主担当官となり、計画管理委員会に地方、地域、州政府の代表を指名する必要がある。委員会は、ボランティアに組織され、計画管理の審議にあたる。

水圏保護区システムは、脆弱な水圏の環境を将来にわたり保全するために、特に生物学的、景観的、科学的価値の高い水圏を指定して保全するものである。DEP の沿岸水圏管理地区事務局 (CAMA) が 41 の水圏保護区を管理している。こうした保護区に指定するためには、州が所有するか、個人がリースする土地を候補地として提案し、公開ヒアリングを

カウンティで行い、トラスト・ボードによる承認、法的要件の確認、カウンティが関与した公式文書の取り交わしが必要である。一旦指定された保護区は、公開手続きなしに解除することはできないが、トラスト・ボードによる許可を受けて条件付きで利用することができる。

SWIM は、水質保全を目的に、WMDs が責任を持ち、連邦政府、州政府、地方自治体、市民との協働により実施されるプログラムの総体であり、各 WMDs の中をさらに水域、地区毎に細分化して、5 ヶ年で更新される SWIM 計画が立案される。1997 - 1998 年度までは、WMDs とのマッチングファンドがフロリダ州から付与されていたが、現在は州からの予算はついていない。しかし、以前の予算の繰り越しなどをして SWIM プログラムを実施している地区もある。

例えば、タンパ湾では、1988 年から SWIM プログラムが実施されており、1992 年改訂の計画では、負荷削減などの具体的目標を掲げ、17 の重点プロジェクトが掲載されている。例えば、雨水改善プロジェクトでは、年間 52 万ドルの予算により、雨水排水による栄養塩（窒素）負荷の削減を目標に、地方自治体が計画し、タンパ湾 NEP に合致するように行動計画を策定し、WMD は、関連予算と SWIM 予算を用いて地方自治体と費用分担しながら実施することとなっている。ただし、タンパ湾 NEP の承認が終わっていないので、実施はされていない。このように、プロジェクト毎に、目標、予算、関係者が特定されており、関係者としては、カウンティや WMD のような地域機関の連携が主であるが、地方自治体、委員会、陸軍工兵隊などが関与する例もある。

海岸河口管理地区は、DEP の海岸河口港湾プログラム (BIPP) が実施の責任を持ち、戦略的海岸管理計画 (SBMP) に基づき州の予算の補助を受けて実施されている。DEP により承認された個々の管理計画は、SBMP に集約され、相互に参照されるとともに、実証研究が地方自治体、連邦、州の研究として報告され、その研究報告が連邦海岸保全プロジェクトに認定され参照される。全ての SBMP に提案されるプロジェクトは、州や連邦の許可要件を満足し、地域の総合計画や FCMP に合致してなければならない。こうした取り組みにより、海岸河口の動的な管理が可能となっている。

(管理のための) 土地の取得

沿岸汽水域保全プログラム (CELCP) は、連邦法 107-77 に規定され、2002 年に NOAA により設立された。CELCP は、沿岸域の土地の取得プログラムであり、その実施には、NOAA の海洋沿岸資源管理事務局 (OCRM) の要請に基づいた計画策定を行う必要がある。その審査では、NOAA からの CZMP の認定や NERR の指定が望ましいとされており、条件をクリアーしているフロリダ州は、2008 年に CELCP を策定した。

CELCP は DEP が主管するプログラムであるが、プロジェクト採択 (土地の取得: 図 2) および、土地取得の手続き (図 3) において、市民への公開ヒアリング、ガバナーおよび議会による審査、審議を経ることで、地方自治体、市民の意思が反映されるようになって

いる。

Figure 1: Acquisition and Restoration Council project selection process
Source: Greg Brock, Chief, OES-DSL, Florida Department of Environmental Protection, 2006.

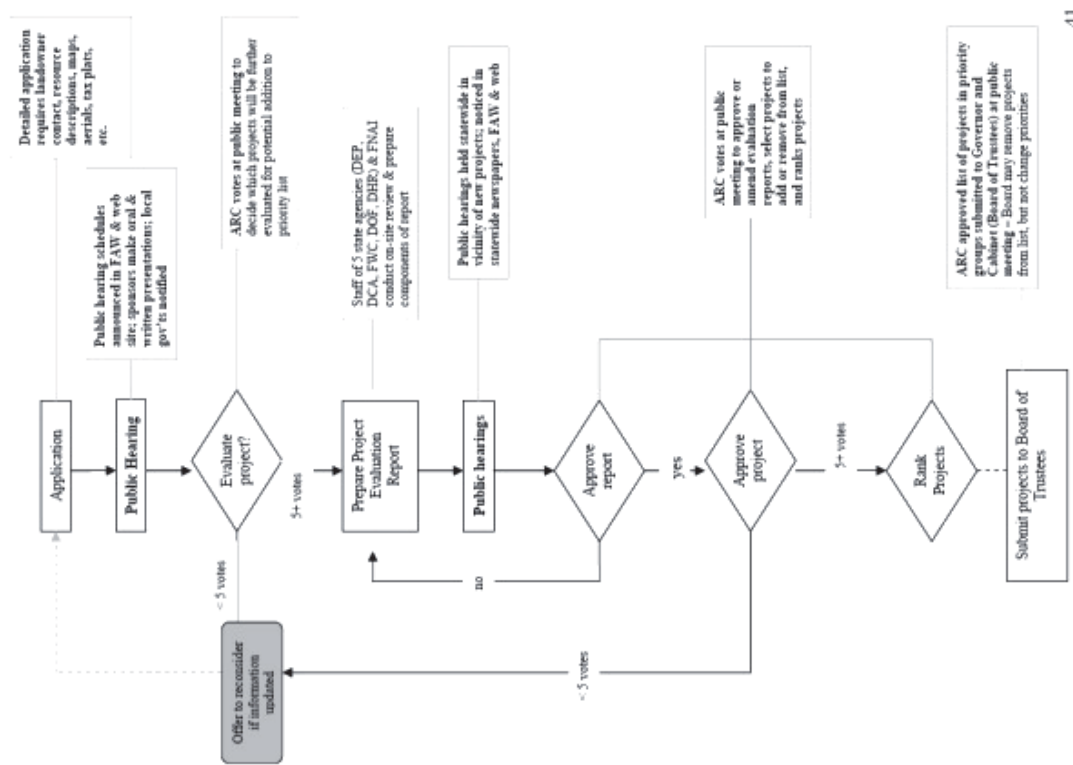


図 2：プロジェクト採択手続き

Figure 2: Florida Division of State Lands, land acquisition process
Source: Greg Brock, Chief, OES-DSL, Florida Department of Environmental Protection, 2006.

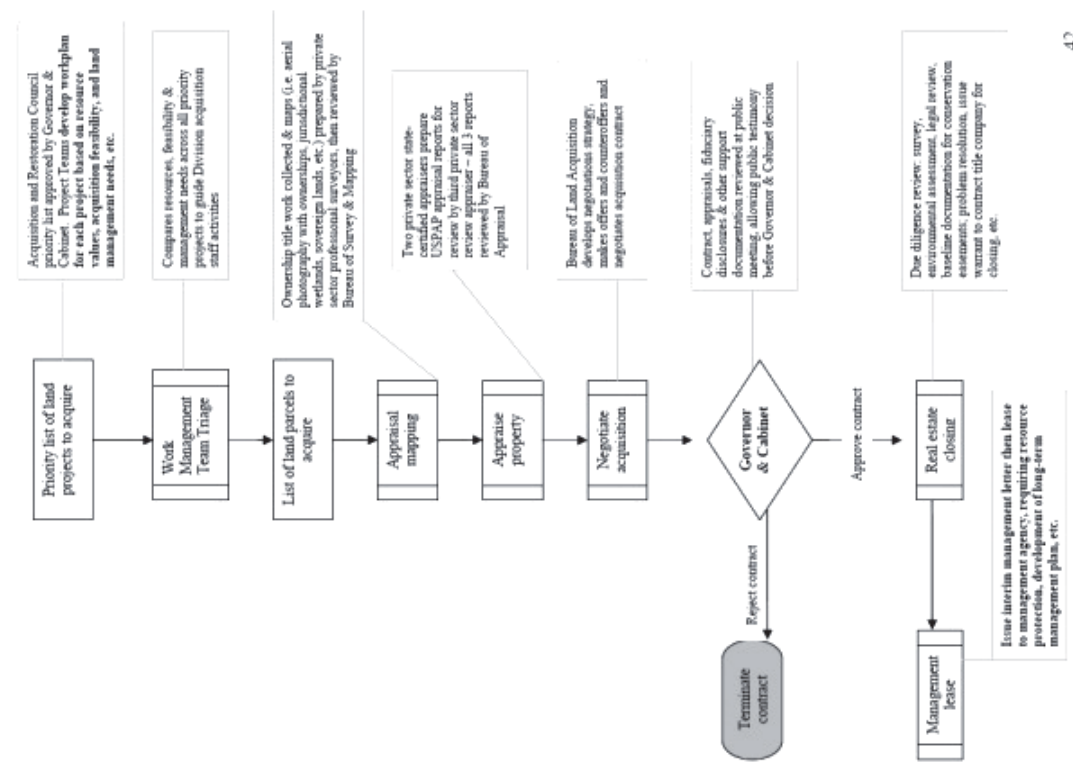


図 3 : 土地取得手続き

参考文献

小滝敏之 (2004 年) 『アメリカの地方自治』 第一法規。

宇賀克也 (2000 年) 『アメリカ行政法<第二版>』 弘文堂。

総務省国・地方間の係争処理のあり方に関する研究会 (2009 年) 「国・地方間の係争処理のあり方について (報告)」 (2009 年 (平成 21 年) 12 月 7 日)。

橋都由香子 : アメリカにおける連邦・州・地方の役割分担、財務省 Web ページより

Florida Coastal Management Program Guide (2013) <http://www.dep.state.fl.us/cmp>

Florida Coastal and Estuarine Land Conservation Plan (2008)
<http://www.dep.state.fl.us/mainpage/prgrams/cmp.htm>

Tampa Bay Surface Water Improvement and Management (SWIM) Plan (1999) Southwest Florida Water Management District

海洋政策研究財団 (2012) 平成 23 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

海洋政策研究財団 (2013) 平成 24 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

沿岸域総合管理の推進に関する提言

平成 25 年 3 月
海洋政策研究財団

はじめに

沿岸域では、人間の生活や産業活動が活発に行われているが、陸域・海域を一体的にとらえて適切に管理するという視点が欠けているために、海洋環境の悪化、開発・利用に伴う利害の対立など、様々な問題が起こっている。沿岸域総合管理は、こうした状況に対応して沿岸域の持続可能な開発・利用を可能とするために諸外国で広く導入されている国際標準的な手法である。また、我が国の広大な海域の開発・利用・保全等を行っていくための拠点として重要な沿岸域・離島は、過疎化・高齢化の進展、平成の大合併による市町村の広域化に伴う自治共同体機能の低下等の問題に直面している。これらへの対策として、地方公共団体の地域活性化の取組を促し、海洋を活かして安全・安心で元気ある沿岸・離島社会を形成するためにも、地域が主体となった沿岸域総合管理を推進していくことが必要である。

我が国においては、「21 世紀の国土のグランドデザイン」を受け、2000 年には、「21 世紀の国土のグランドデザイン」推進連絡会議が、沿岸域圏の総合的な管理に主体的に取り組む地方公共団体等が計画を策定・推進する際のガイドラインとしての「沿岸域圏総合管理計画策定のための指針」（以下、「指針」。）を策定した。しかしながら、実際にはこの指針に沿った沿岸域圏の総合管理はほとんど行われなかった。その後、2007 年に海洋基本法が成立し、同法第 25 条に「沿岸域の総合的管理」が初めて我が国の法令に規定され、国が推進すべき 12 の基本的施策の一つとして沿岸域総合管理が明確に位置づけられた。2008 年には同法に基づき海洋基本計画が策定されたが、沿岸域総合管理については十分に記述されておらず、その後も沿岸域総合管理が十分に進展しているとは言いがたい状況にあった。

このように、我が国において沿岸域総合管理が十分に進展してこなかった背景として以下のような理由があると考えられる。

- ①上記「指針」は全体的に完成度が高く、沿岸域総合管理の概念をある程度明確に示している。しかし、沿岸域圏の範囲については、自然的条件に照らして全国を 48 区分としているが、これは社会・経済活動の実態に照らすと、沿岸域圏の範囲を広く設定し過ぎている。また、市町村の区域に海域が原則として含まれていないことや、市町村が地先の海を管理するための財源が手当てされていないこと等の制度上の問題に踏み込んでいない。このため、上記指針は、住民に最も身近な基礎自治体である市町村や、沿岸域に関する多様な関係者の動きを具体的な沿岸域総合管理の

実施に結びつけていくことができなかった。

②沿岸域総合管理が普及・拡大するための具体的なモデルとなる先行事例が存在しなかった。

③地方公共団体が沿岸域総合管理に取り組もうとしても、それに関するノウハウや財源が十分ではなく、これを支援する制度等沿岸域総合管理に関する制度が整備されなかったため、具体的な取組につながらなかった。

上記のような問題点を克服し、我が国における沿岸域総合管理を推進するため、海洋政策研究財団（以下、「当財団」。）は、平成 22 年度から平成 24 年度までの 3 ヶ年にわたり、「沿岸域の総合的管理モデルに関する調査研究」事業（以下、「本事業」。）を行い、沿岸域総合管理の実施に強い意欲を有する全国の各市町村において、地域が主体となって実施する沿岸域総合管理のモデルとなる取組を促進した。具体的には、三重県志摩市、岡山県備前市（日生）、福井県小浜市、岩手県宮古市、高知県宿毛市・大月町の 5 ヶ所をサイトとして選定し、これらのサイトにおいて、沿岸域総合管理の取組を進めるための研究会を開催する等、地方公共団体に支援を行った。この結果、三重県志摩市においては、沿岸域総合管理の実施を開始する段階に至り、他のサイトにおいても沿岸域総合管理の実施に向けた土台作りが進んでいる。その成果を踏まえ、沿岸域総合管理の推進に関する提言を以下のとおり取りまとめた。

1. 沿岸域総合管理の概念の整理

沿岸域総合管理を推進していくためには、先ず「沿岸域総合管理」とは何か、基本的な概念を整理する必要がある。これについて、上記「指針」ではある程度整理されているが、我が国の実情に照らして、沿岸域総合管理を実施するためには未だ十分ではなかった。

そこで、当財団は、本事業を進めるにあたり、PEMSEA（東アジア海域環境管理パートナーシップ）などの国際的な取組みや、上記「指針」の内容を踏まえ、沿岸域総合管理の概念を以下のとおり整理した。

①対象となる沿岸域の設定

地域の関係者が協議して、自然的社会的条件からみて一体的に施策が講じられることが相当と認められる沿岸域の海域と陸域を「沿岸域」として設定する。

②地域が主体となった取組み

「沿岸域総合管理」は、地域の実情を最もよく知る地域の関係者が主体となって進めるべきである。従って、「沿岸域総合管理」は、関係地方公共団体（都道府県又は市町村）が中心になり、関係行政機関、事業者、住民、NPO等の関係者が連携・協力して取り組む。

③総合的な取組み

地域の関係者は、既存の分野・縦割の枠を超えて、沿岸域の問題に総合的に取り組み、様々な施策を幅広く活用して持続可能な沿岸域の管理を推進し、関係者の利益の最大化（できる限り、より多くの関係者の利益の増進）を図る。

④協議会等の設置

関係地方公共団体が中心となり、関係行政機関、事業者、住民、NPO等の沿岸域に関わる多様な関係者の代表者で構成される協議会等を設置して合意形成を図り、沿岸域総合管理の計画を策定し、関係者が一致協力して計画を推進する。

⑤計画的・順応的な取組み

「沿岸域総合管理」は、地域が直面している課題に対応するため、予め関係者が合意の上で沿岸域総合管理計画を地域の計画として策定し、これに基づいて計画的に沿岸域の管理を推進する。計画の策定にあたっては、目標を明確にし、また、計画の実施にあたっては、目標の達成状況を評価し、必要に応じて計画を見直し、PDCAサイクルによる順応的管理を確立する。

⑥地方公共団体の計画への位置づけ

関係地方公共団体は、協議会等が策定した計画について、その実効性を担保するため、当該地方公共団体の計画等に位置づける、又は、何らかの形で地域の計画として認定する。

本事業において、当財団は5ヶ所のサイトの関係者に対し、上記のとおり整理した沿岸域総合管理の概念に基づいて助言等を行い、その結果、三重県志摩市において上記の全ての要素について十分な進捗が見られる等、実際の現場での上記概念の有効性が実証されつつある。ただし、各サイトでの沿岸域総合管理の形成過程においては、地方公共団体だけでなく、漁業者や学識経験者・研究機関等の地域の多様な関係者の積極的な取組が大きな役割を果たしていることことに鑑み、このような取組を尊重して多様な道筋を許容することが適切であることに留意する必要がある。上記のとおり整理した沿岸域総合管理の概念は、これらの動きを地方公共団体が中心となって統合し、沿岸域総合管理の実施に結び付けていくために有効であると考えられる。

国においては、上記の整理等を踏まえつつ、沿岸域総合管理の施策を推進するべきである。

2. 沿岸域総合管理の普及・拡大

沿岸域総合管理を推進していくための次の方策として、具体的なモデルとなる取組を促進し、これを先行事例として普及・拡大を図ることが有効であると考えられる。上記のとおり、当財団は、本事業を通じ、5ヶ所のサイトにおいて、地域が主体となって実施する沿岸域総合管理のモデルとなる取組を促進した。この結果、先行する三重県志摩市が国内外からの関心を集め、同市への視察が増加するとともに、国際会議等の場で同

市の取組を発表する機会も増加し、沿岸域総合管理への関心を高めるのに大きく貢献する等の効果が見られる。また、本事業では、沿岸域総合管理に関心を持つ地方公共団体が相互に情報を共有できるような地域のネットワーク化やサイトの取組に関する情報をサイト以外の地方にも発信する情報発信等を通じてそのような取組を広く示していくことにより、サイト以外の地方においても沿岸域総合管理の普及・拡大に努めている。このような取組を行うことが、地方公共団体のみならず、沿岸域に係る地域の幅広い関係者の多様な取組を促進し、それぞれの地域における沿岸域総合管理に向けた環境を整えることに貢献すると考えられる。

国においても、平成 22 年度に内閣官房総合海洋政策本部事務局により、総合的な視点をもった沿岸域の管理を志向する地方公共団体等の取組み事例集の作成が行われるなど一定の取組みが行われてきたところである。国としては、地方における沿岸域総合管理の先行事例を参考にしつつ、沿岸域総合管理の制度化のあり方について検討を始めているが、今後もそのような先行事例についての検討やそれに関する情報整理・発信を通じて沿岸域総合管理の普及・拡大を促進する措置を講じるとともに、3. に示すとおり沿岸域総合管理の制度化に取り組んでいくべきである。

3. 沿岸域総合管理の制度化

我が国の広大な海域の開発・利用・保全等を行っていくためには、その拠点となる沿岸域・離島が非常に重要な役割を果たす。しかしながら、我が国の沿岸域・離島は過疎化・高齢化の進展、平成の大合併による市町村の広域化に伴う自治共同体機能の低下等に直面しており、これらの問題を克服して沿岸域・離島を活性化するためには、地域が主体となった沿岸域総合管理を推進していくことが必要である。

一方、沿岸域・離島の現状を見ると、上記のような様々な問題を抱えているだけでなく、意欲のある地方公共団体がこれを克服するための沿岸域総合管理に取り組もうとしても、それに関するノウハウや財源が十分ではないという問題がある。これに対して、本事業を通じた当財団による地方公共団体への支援は上記のとおりいくつかの先行的な事例に係る成果を挙げているところであるが、民間団体によるこのような取組では、それ以上の普及・拡大には限界がある。従って、沿岸域総合管理の全国規模での展開を図るためには、国から地方公共団体に対し、新たな指針を示した上で沿岸域総合管理のノウハウに関する技術的支援やそれを実施するための財政的な支援が必要である。

また、本事業においてサイトの関係者との意見交換を行う中で、地方公共団体、特に市町村が沿岸域総合管理に取り組むためには、陸域だけでなく、閉鎖性の高い内湾等身近な「海域」（内水）をその行政の対象とすることが必要であるが、現状では「海域」が市町村の行政区域に含まれていない問題も浮かび上がった。例えば、三重県の志摩市では、5 町が合併した後、県により英虞湾の管理は市の問題とされ、形式的には市の区域に含まれない「海域」を実質的には市が管理せざるを得ないという問題があった。さら

に、市町村が身近な「海域」をその行政の対象とする場合には、当該海域における現状調査を含め様々な費用が必要となるが、そのための財源も確保されていないことも問題となる。

これらの問題を克服して、地域が主体となった沿岸域総合管理を推進していくためには、沿岸域総合管理の制度化を行うことが不可欠である。当財団は、沿岸域総合管理の制度のあり方についても、別途詳細な検討を行っているところであるが、本事業の調査研究の成果からも、地域が主体となった沿岸域総合管理の制度化の骨子として、次のことが導き出される。

- ・国が沿岸域総合管理の新たな指針を定め（これまでの考察を踏まえて、上記「指針」を改定したものを新たな指針として策定）、国の技術的・財政的支援の下で、地方公共団体（都道府県又は市町村）が、「沿岸域総合管理計画」を策定し、実施する。
- ・閉鎖性の高い内湾、島の内海など、住民にとって身近な「海域」（内水）の市町村の行政区域への編入を行い、地方交付税の算定基礎とするなど沿岸域総合管理の財源を確保する。

国においては、本事業における地方のモデルを参考として、沿岸域総合管理の制度化に取り組むべきである。

おわりに

沿岸域総合管理を推進するためには、実施開始に至るまでの過程における地域の幅広い関係者が参加する多様な取組が重要であり、それらを沿岸域総合管理に組み込んでいくためには、住民に最も身近な基礎自治体である市町村が果たすべき役割が大きい。

このため、本事業においては、市町村を中心とする取組を取り上げてきたが、これ以外にも、長崎県のように複数の市町村に囲まれた閉鎖性海域（大村湾）の広域的な環境問題に対して都道府県レベルで取組もうとする動きがある。また、本州等の沿岸域の他に、沖縄県竹富町のように離島から成る地域において住民の生活や経済活動と不可分の海域を含めて総合的な管理の取組を進める動きも見られる。さらに、本事業のサイトでは、概ね閉鎖性海域の環境改善や地域産業の振興、これらを通じた地域の活性化が課題となっているが、沿岸域総合管理により取り組むべき課題はこれらだけではない。例えば、現在必要性が高まっている洋上風力発電等の海洋再生可能エネルギーの導入を促進するためにも沿岸域総合管理の手法は有効であると考えられる。今後、本事業のサイトとは異なる地域特性や、異なる課題領域に係る多様な取組についても、沿岸域総合管理のあり方を検討していく必要がある。

