

講 演 録

「『海洋基本計画』について」

内閣官房総合政策本部事務局長

大庭 靖雄

(於．海運ビル2階「海運クラブ 大ホール」)

平成 20 年 4 月 22 日 (火)

【大庭】 ただいまご紹介をいただきました、内閣官房総合政策本部事務局長の大庭でございます。本日はつい先だって閣議決定いたしましたばかりの『海洋基本計画』、我が国にとって初めて策定をいたしました『海洋基本計画』でございますが、これに関しましてご説明をさせていただく機会をこのように頂戴しまして、大変ありがたいことに存じております。

スクリーンには（スライド2）本日私がお話をしたいと思っております項目を出しております。このような順番でお話をさせていただきたいと思えます。最初に背景ということでございますが（スライド3）、「地球は青かった」と言ったのは、人類初めての宇宙飛行士であったソ連のガガーリンでございます。1961年のことでございます。暗い空に浮かぶ青く輝く地球であったというようなことを言っております。その話を聞いたときに、まさにその地球の絵柄が頭に浮かんで素晴らしいなと思ったことと同時に地球をそういうように眺めることをできる立場に人類は立ったんだということに大変深い感銘を受けた覚えがございます。地球という星は、太陽系の中で、ただ1つ海洋を抱える惑星でございます。この海洋があるお蔭で、人間を含め非常に数多くの生命を育む、そういう惑星でございます。

我が国は、このユーラシア大陸の東側にあり、また太平洋の西側に広く展開している島国であります。昔から大陸との交流を始め、海に挑み、海を通行路として大いに活用し、現在世界の隅々にいたるまで、交易を海を通じてやっている。また同時に水産業も大変に発達致しましてここまでやってきております。同時に海から出てまいりますさまざまな災害、津波ですとか高潮ですとか、そういう自然災害にも対処をしながら、ここまで発展を重ねてきた国だということでございます。まさにこういう海に挑むチャレンジの心を持ち続けたことによって、初めてこの島国はひとつの国として成り立ってきたということが言えると思えます。

この国と海洋との関わりを定める国際的なルール、これは 20 世紀になりまして、大きく変革をいたしました。国連で 3 次におたる討議を経て、国連海洋法条約が採択されたわけでございます。

1994 年に発効して、我が国は 1996 年に批准をいたしております。従来狭い領海、広い公海、海を使うことは自由であるというスタンスであったものから、積極的に国が海に関与していくんだという大きな枠組みの変化があったわけでございます。即ち、海の海洋の区分も領海と公海というものだけではなくて、排他的経済水域とか大陸棚という、それぞれの目的に応じた国の管轄権が認められるような、大きな枠組みが整ったわけであります。

海洋はわれわれにとって身近な空間ではありますが、同時にまた、今なおフロンティアであるということが言われます。宇宙に飛び立っていった人間の数よりも、海の深海底に行った人間の数のほうが少ない、ということが言われます。海洋に関わるさまざまな調査・研究によって、人の叡智というのは、重ねられてきておりますけれども、現在人口が地球上で大きく増え、経済活動が拡大することに伴って、地球温暖化、それに伴う海面上昇の問題が出てきている。あるいは広域化する海洋汚染の問題というものがあります。あるいは海洋生態系の攪乱といった問題、さまざまな環境問題が生じてきております。また人口の爆発的な増加、それに伴う食糧やエネルギーの需要の増大、そういうものに対処していくために、海にどう関わっていくかということが、大変大きなわれわれのテーマでございます。われわれは日本に生まれ育ち、海の恵みを受けて、これまで海にチャレンジしながらここまで過ごしてきた長い歴史を通じて、豊かな経験を持ち、また先進国として発展したこのベースを持って、これから先の人類の将来を安寧なものとするように、先導的な役割を果たしていく必要があるというふうに考えるのであります。

我が国を巡る海洋の地図でございます。もともと「海洋には国

境がない」ということでありますけれど、今の時代は、我が国の管轄権の及ぶ範囲というものが、このように図（スライド4）によって示すことができるわけであります。国土の面積は約 138 万平方キロメートル。世界に 200 ある国の中で、決して小さいわけではありませんけれども、順位づけをすれば 60 番目の国であります。人口は 1 億 2,700 万人というのは、世界の中で 10 番目であります。10 番目の人口を抱える国が、60 番目の大きさの国に住んでいる。やはり窮屈だ、狭いということでもありますけれど、この国の管轄の及ぶ海域を考えると、これはなかなか大きなスペースを占めているわけでありまして、世界で第 6 位になると。447 万平方キロメートルが、我が国管轄の及ぶ海域でございます。

離島の数が 6,847、海岸線の延長は 3.5 万キロメートルあるということでもあります。この国の経済社会を支える足腰は、海運であります。輸出入貨物の 99%以上を、海運に頼っております。また世界で動いております年間 68 億トンに及ぶ貨物のうち、9 億トン以上が我が国に出入りしている。世界の荷動き量の 7 分の 1 が、日本を発着しているということでもあります。また水産業に関しては、世界で第 5 位の 576 万トンの漁獲量を毎年あげているわけがあります。

国際法の秩序の変遷を簡単に整理しました。（スライド5）

狭い領海と自由で広い公海という枠組みは 200 年余り、2 世紀以上続いたわけでもありますけれども、20 世紀の半ばから大きく変わってまいりました。発端は、アメリカが領海の外にある大陸棚での資源に対する管轄権を主張したということでもあります。中南米諸国の大陸棚の宣言、200 海里の宣言というものがあり、アフリカの統一機構会議での宣言があり、そして 1977 年に米ソ共に 200 海里の漁業水域を設定する、という時代を迎えたわけであります。我が国は、外国の領海ぎりぎりのところまで漁業活動を活発に行っていたわけであります。その秩序がまだ 200 海里という

ものが設定されていないんだと、まだ国際的なルールにはなりえていないんだというようなこと。さらには我が国の漁業の実績というものも主張しながら、できるだけその海域の活用を続けたわけでありますけれども、77年こういう事態に至って、我が国も200海里の時代へ転換する。こういうものと並行いたしまして、先ほど申し上げた国連海洋法条約が成立をし、世界的な海洋の枠組みが決まったということでもあります。

『海洋基本計画』の策定に至る経緯についてお話をしたいと思います（スライド6）。これまで我が国では、海洋を管理する側での視点での政策は不在、とまず第一行目に書いてあります。我が国では多様な行政が海洋に関わって行われてきております。指を折って8つの役所が簡単にカウントできるわけでありますけれども、それぞれ非常に広大な海洋をいかに利用していくかという視点での行政が中心でありました。いかに効率的に海洋を利用していくか。そういうものである限り、それぞれの役所が連携をして、総合的な行政を進めていこうというような動機付けというのがなかなか起こってはこなかった。しかしながら海洋の利用が輻輳してきた。陸上における活動がさまざまな現れ方で海洋に影響を与えるようなことになってきている。あるいは今後の利用、活用、あるいは産業化の可能性のある資源というものが海洋にある。そういうようなものを踏まえますと、海洋という場をしっかりと把握し、その可能性、あるいは海洋というものの容量というようなものを考慮して、海洋をいわば管理する、海洋の管理者としての行政が進められる仕組みがなくてはいけない、そういう政策決定システムの構築が不可欠であるということでもあります。

同様に、国際的な動きを考えても、国連海洋法条約の基本的な枠組みを補完する、あるいはそういう枠組みに基づくさまざまな国際ルールが、整備されつつありますけれども、そういうものに対しても、海洋を管理していくというスタンスから、積極的に我

が国が関与していく立場から、そういう視点での行政が必要になってきているわけであります。

こういう状況を踏まえて、昨年の7月20日に『海洋基本計画』が制定され、施行され、その行政を総合的に進めるための体制が、内閣に設けられた。これからの新たな海洋政策を推し進めるためのシステムということで、総合海洋政策本部が設置されたわけであります。一番下のほうの真ん中に、写真が出ておりますが、7月20日に総合海洋政策本部事務局の事務局開きでございまして、海洋政策担当大臣が、自ら揮毫した看板を事務局の前に掲げているところであります。右のほうの写真、やや細かくて見にくいと思いますが、総合政策本部の会合の様子であります。真ん中に座っているのが福田総理でございまして、その左側が海洋政策担当の冬柴大臣、右側が町村官房長官で、お二人が副本部長、それ以外のすべての閣僚がメンバーという総合海洋政策本部が立ちあがったわけでございます。

この本部が取り組んだ第一の仕事が、『海洋基本計画』の策定でございまして（スライド7）。海洋に関する施策の総合的、かつ計画的な推進を図るために、海洋に関する基本的な計画を定めるという法律に基づくものでございます。本部の会合の第一回目が7月31日にあり、計画を定める方針や大まかなスケジュールを決めた上、参与会議、本部会合、さまざまな手順を踏んで3月18日に閣議決定に至った。この過程で各省から、非常に丁寧なヒアリングをさせていただきました。また多くの関係団体から、さまざまな要望を伺いました。参与会議というのは、本部長の内閣総理大臣が意見を聞くことのできる、専門家によって構成される会議でございまして、参与会議の各先生方や、それ以外のいろんな分野の海洋に関する専門家の方々に事務局においていただいて、2時間ずつの講義を受けたことも20回以上でございまして。

関係のそういう講義をしてくださった団体の中には、日本船主

協会、内航海運組合総合連合会、あるいは日本海難防止協会、旅客船協会などの団体も含まれておったわけでございます。1月に原案がまとまりまして、2月4日から3週間、パブリックコメントを実施して、広く国民の方々、関心を持たれるの方々のご意見を伺いました。102通のコメント、その中に意見の数で言うと600件の意見が含まれておりました。こういうものとさらには参与会議で出された意見などによって、計画の案を調整し、3月18日に閣議決定に至ったものでございます。

福田総理も積極的にこの過程に参画されておりました、10月18日の参与会議、あるいは11月9日の第2回本部会合、3月18日の第3回本部会合に、直接ご出席になって、参加をされたということでございます。今申し上げた参与会議のメンバーでございます（スライド8）。中ほどの下にある栗林忠男先生、慶應義塾大学の名誉教授で、国際法の専門家ですけれども、この参与会議での座長をお務めいただいております。国際法の専門家の方のほか、土木関係、あるいは機械関係、資源関係、地質関係、水産関係、あるいは防衛関係、さまざまな海洋に関わる分野の有識者の方に入っている会議でございます。

『海洋基本計画』の目的を見ますと（スライド9）、「海洋関係の施策を推進して、我が国の経済社会の健全な発展を実現する。国民生活の安定と向上を実現する。そして海洋と人類との共生に貢献する。」ということが掲げられております。そういうこと目指して、我が国として新たな海洋立国を目指すのであるということです。海洋立国を実現している姿というのは、持続可能な海洋の開発利用ができている姿、あるいは海洋の平和、安全を実現するための先導役として、ずっとリードしていているという姿。さらには全人類の課題に、数々の貢献をしていく、そういうような国の姿があるんだろうと思います。そういうものを目指しながら、進んでいくわけでありまして、基本計画として、

まず新たな海洋政策に転換する、そういうものを盛り込む計画でございますので、5年間という計画期間を定め、当面の目指すべき政策目標として3つを掲げました。海洋における全人類的課題に、まだ課題を解くための未解明の課題に積極的に先導的に挑戦していくんだということ。目標の2つ目は、豊かな海洋資源や海洋空間の持続的な利用に向けた礎を作るんだということ。3つ目が安全・安心な国民生活の実現のために、海洋の分野からも貢献をするということであります。目標の1が人類的、目標の2が我が国の経済社会を見たとき、目標の3が国民に目を向けた目標として定めたものでございます。

海洋政策は、非常に広範にわたります。その海洋政策を進めていくそのくくり方として、さまざまなくくり方がある。海洋を知る、あるいは海洋を守る、あるいは海洋を利用するというような3区分によって、整理をしていくことも可能でありましょうが、この内容が非常に多岐にわたっておりますので、この『海洋基本計画』では6つの分野に大分けをして整理をしております。この6つの分野に項目分けをしながら、計画の内容をご説明したいと思います。

第1番目は（スライド10）海洋の開発及び利用と海洋環境の保全との調和というテーマであります。豊かな海洋資源、水産資源、鉱物資源がありますけれども、これを開発・利用していくためには、海洋環境の保全との調和が不可欠である。そのために必要な技術開発、あるいは体制整備を進めていく必要があります。我が国の周辺海域は、世界の三大漁場の1つと言われておりますけれども、しかし水産資源を見てみると、その水準は低位にある。この水準を回復させながら、持続可能な利用をしていく必要がある。エネルギーや鉱物資源に関しては、これはまだまだこれから開発するという、これからの大きなテーマであります。環境影響を軽減する技術を含め、この技術開発をしっかり進めていく。これを

これから先進めていく道筋を、明らかにしていく必要がある。

また海洋の開発の利用の中には、当然海上輸送があるわけですが、けれども、海上輸送量はどんどん増加してきています。そういう船舶の活動に伴う油の流出、あるいは船舶から排出される大気汚染の防止、さらに水生生物が移動することによって、生態系に悪影響を及ぼすことのないようにバラスト水を管理する、そういうことが必要であります。またこの分野の新しいテーマとして、「里海」という考え方、生物の多様性とか生産性等を維持し、また豊かで美しい海域をつくろうと、人の手を加えながらやっていく、そういう「里海」の考え方を普及させようと。あるいは我が国に海洋保護区を設定しよう、というような新しい取り組みがこの中には含まれています。

次は（スライド 11）海洋の安全の確保であります。我が国にとって、海上輸送をしっかりと自由に航行できる状況を守り続けること、まさに我が国の経済社会を維持していくために不可欠な活動である航行の自由、そしてまた我が国の周辺海域における資源の開発、こういうようなものは、我が国にとってなくてはならない重要な権益であります。こういう権益に対して、安全を脅かすようなことがあってはならない。そういうような事態を防ぐために、制度上の整備というのは、法律の整備も含んだことでもありますけれども、制度上の整備、あるいは監視・取締体制を強化していくことが必要であります。

主要な海上輸送海域、例えばエネルギー輸送に関して言えば、中東からインド洋を経て、マラッカ・シンガポール海峡から日本に至る、そういうような海域における航行の安全確保のために、海賊あるいはテロ対策についての国際的な連携協力の促進が必要であります。また海上交通の事故という問題も、なお重要な課題であります。海上輸送量が増えるにつれ、船の大きさ、あるいは船の速さ、あるいは船型、いろいろなものが多様化しております

けれども、海上事故の原因を究明し、しっかりした対応を進めていく必要があります。3つ目の安全の課題は、自然災害の対応にあります。我が国の海岸線は、非常に長いと申しましたけれども、この長い海岸線に沿って、大きな都市、あるいは工場地帯、さまざまな資産がこの海岸べりに存在しています。しかも奥行が狭い。従って、津波とか高潮とか海上からの災害に対し、我が国の構造は脆弱であると言わなければいけないと思います。こういうものに対応するための対応が必要であります。また地球の温暖化に伴って、海面が上昇してくるということを念頭に置いて、海岸の保全施設も更新の時期がきたときには、そういうものを考えに入れながら、きちんとした整備が必要になってまいります。

3番目が（スライド 12）、科学的知見の充実でございます。海洋においては、気候変動の解明、あるいは海底資源の問題、あるいは海底地震の解明の問題、あるいは海洋環境の問題、さまざまな未解明の領域が多いわけございまして、海洋調査・研究をしっかりと進めていく必要があります。しかし同時に、こういう調査・研究には時間とコストがかかる。そういうものを念頭に置いて、しっかりとした戦略的な推進が必要であります。下のほうの左の絵は、地球深部探査船「ちきゅう」で、世界で最も深くまで海底下を掘ることができる船です。国家基幹技術として定められております、こういう統合国際深海掘削計画の中で、我が国として積極的な対応が必要であります。

またこの分野では、海洋管理に必要な基礎情報についての収集が十分であるかどうか、それぞれの海洋に関わる行政機関は、それぞれの行政目的のための調査を行ってきておりますけれども、海洋管理のために必要な情報というのがきちんと把握できているのか。例えば最新の低潮線、あるいは海底地形がしっかりと把握できているのか、そういうようなことを認識し、効率的に連携しながら進めていく必要があります。またそのようにして大変にコ

ストをかけて得られた情報を、一元的に管理・提供する、あるいはしっかりアーカイブするというようなことも重要なテーマであります。また科学技術に関する新しい構想が、さまざま提案されていますけれども、なかなかこれまで実現に結びつかなかったものを、どうやって実現させていく道筋を開いていくのか、こういう新たな取り組みを、この計画の中に位置づけております。

4 番目が(スライド 13)、海洋産業の健全な発展でございます。冒頭申し上げましたように、我が国は海洋産業を非常によく発展をさせてまいった国であります。海運業、水産業、あるいはこれらに関わる造船業をはじめ、さまざまな海洋に関わる産業が発達してきております。そのようなものが、国際的な競争にさらされている。あるいは燃料が高騰している中、できるだけ省エネ化などの体質を改善していく必要がある。さらには、そのに従事する有能な人たちを、しっかり確保していく必要がある。そういうような課題があります。またこれから開発されていく豊富な海洋資源を活用し、あるいは海洋空間を生かした新たな海洋産業を、積極的に作り出していくということが重要であります。海運、造船、港湾関係の産業が、地域的に集中し、またそこにある大学や行政が協調することによって、大きな地域の活性化のネタになりうる、ということだろうと思います。またさまざまな技術開発を行って、船舶の CO2 の排出の評価技術を確立して、これを平成 25 年までに 3 割削減する。あるいは NOX を発生しないような船用のエンジンを開発して、24 年までに 80% の削減を実現する、そのような目標もこの中に盛り込んでおりますけれども、そのような新たな技術に裏付けられた、産業の競争力の強化を進めていくことも、大変大事なテーマでございます。

5 番目が(スライド 14)、海洋の総合的な管理でございます。海洋は最初に申し上げましたように、地球の多くの生命を育むもとでございます。また海洋そのものが、多くの生物の生育の場と

なっております。しかも水産資源、あるいは鉱物資源が開発されていく、そういう開発の場でもあり、海上交通の場でもあり、また海上のレクリエーション・レジャーが行われる場でもあります。海洋を管理していくというときには、このような海洋のさまざまな特性を、総合的に検討するという視野をしっかりと持って、対処していく必要があります。

また海洋は、ただちに国際的なテーマでもあります。我が国の周辺海域は、7つの国や地域と接しています。そういう周辺国との関係がありますし、環境問題にしろ、あるいは船舶の自由航行にしてみても、いずれにしても国際的な視点なしにはありえない。そういう国際社会において、平和的で、公平かつ持続可能な開発利用の実現に努めることが、必要であります。我が国の管轄海域を管理する、海洋を管理する立場での仕事の仕方というときに、考えなければいけないことは何なのか。まず必要なことは、海域を適切な状態に管理をするということが第一です。適切な状態に保つことであります。2つ目が、海洋をしっかり調査をし、情報を集め、海洋の開発利用の可能性をしっかり見極めた上で、その開発利用を促進していくこと。3つ目が、海洋の利用秩序をしっかりと維持すること。こういう点が、海洋管理の上で大変重要なことであります。

こういう点に、まだまだこれから展開していかなくてはならない、新しい行政のテーマがございます。

例えば、大陸棚に関しては、今ある200海里よりさらに外に広げていくことが可能である。この問題にしっかり取り組む必要があります。また外国船などが、我が国の排他的経済水域においてさまざまな調査活動をしている。これに対しては、海洋法条約上、沿岸国である我が国は、それに対して同意するかどうかということ判断することができるという立場にあります。これは国内的に法律でやるのか、それともそれ以外の措置でやるのかというこ

とが選択可能でありますけれども、現在のところ我が国はガイドラインという方式で、外国船の調査活動を管理している。しかしそういうものに従わない、我が国の同意に反した行動をする船の実態もある。こういうものをこれからどうしていくのか。大事なテーマでありますけれども、周辺国のように、法律を作ってきちんと管理することは必要ではないか。特にこれからの海底資源の管理ということを考えたときには、そういう法律は必要ではないのかという考え方がございます。それに伴って、国際的な問題が生じる可能性がある。その点も視野に入れて、法律を作ることを前提にしながら、これからの措置をどういう課題があるのかを検討していくという必要であります。

また離島の管理でございます。離島があるから、我が国にはこれだけ広い海洋がある。その海洋を持つことの根拠づけをしているのが離島であるわけでありまして、これまで我が国の離島政策は、その離島に住む人たちの生活基盤なり、産業基盤をどう維持、発展させるかというところに向けられていた。これでいいのかと。人の住まない、しかし海洋を維持・管理するには大変重要な離島について、どのように取り組んでいくのか。そういう点についても、大事なテーマであります。また沿岸海域は、非常に利用が輻輳し、環境問題もあり、さまざまな課題を抱える海域でありますけれども、単に海域だけではない、陸域とセットになった取り組みをやっていく必要がある。例えば毎年 160 ヘクタールもの海岸の浸食が進んでおりますけれども、河川の上流から流れてくる土砂と合わせて、土砂の収支を管理していく、というような目の取り組みが必要であるというようなことであります。さまざまな課題がこの分野にございます。

6 番目が（スライド 15）海洋に関する国際的な協調ということであります。我が国の周辺には、境界を接している国が 7 つある。ロシア、中国、北朝鮮、韓国、台湾、フィリピン、アメリカ。そ

ういう国々との協調関係をしっかりつくる必要がありますけれども、同時に東シナ海のように、それぞれ自分の管轄権の主張が重複している海域というものが現にあります。こういう海域に関して、我が国の権益を確保する、しかもまた同時に秩序を安定したものとする、そういうことを実現するために、国際ルールに則した問題解決を追求していかなければいけません。また海洋の自由と安全な海洋資源の開発などに関して、国際的な秩序の形成が進められつつありますけれども、我が国の活動の規模、その重み、そういうものを反映して、積極的に取り組んでいく必要があると思います。貿易立国であり、重要な海運国であり、また水産資源などの重要な消費国でもある、そういうものをしっかりと踏まえた先導的な役割を担う努力をやっていかなければなりません。また海洋紛争の解決の手段として、海洋法裁判所を活用すること。またさまざまな国からの要請にしっかり耳を傾けながら、さまざまな海域への国際協力を進めていくというようなことも必要なことでございます。

以上、基本的な方針に従って、『海洋基本計画』の中の海洋施策についてご紹介してまいりましたけれども、これを受けてさらにお手元の基本計画を見ていただきますと、第2部では12の項目に細分化した施策を記述しております。これから政府として集中的に、また府省連携して取り組むべき施策として、新しい、これまでに十分取り組んでない施策を中心に積極的にこの中に取り込んでおります。ここに（スライド16）いくつか例がありますけれども、その新しいものの例としていくつかご紹介をしていきたいと思っております。

1つが（スライド17）大陸棚の延長のための対策の推進でございます。国連海洋法条約のもとでは、沿岸国の大陸棚は200海里が原則でありますけれども、海底の地形や地質を証明することができれば、200海里を超えて大陸棚を広げることができるという

仕組みになっています。このため我が国の 200 海里を超える海域を調査いたしまして、その情報を集め、これをきっちりとした条約に従った手続きに乗っけていくということが大事な仕事であります。下にスケジュールが出ておりますけれども、来年の 5 月が、国連の大陸棚限界委員会に提出する期限であります。現在、文部科学省、経済産業省、国土交通省、これは海上保安庁でございますけれども、そういうところが協力して、現に海域での調査を行っております。現在海域調査は 90%を超えるところまで来ておまして、残るところあとわずか、今年の夏までには調査が完了いたします。これをしっかり解析をして、大陸棚限界委員会に提出する証明のための資料情報をまとめて提出いたします。そしてその審査を受けて、審査の結果、委員会からの勧告をもらい、それによって我が国の大陸棚は確定するという手順になるわけでございます。

この来年の 21 年 5 月という時点が、この提出期限になっている国は、我が国のほかにもたくさんありまして 90 か国ぐらいが、その期限を迎えることになります。そのうち 40 か国ぐらいは申請をするのではなかろうかと言われております。申請してから審査にはやはりかなりの時間がかかるわけであります。つい先だってオーストラリアが勧告をもらいましたけれども、申請して勧告をもらうまでに期間が 3 年かかりました。数多くの国が、これからどんどん審査を受けるということになりますと、いい位置取りをしなくちゃいけない。しかも時間がかかるということであると、この審査に対応するための体制をきちっと作って、この審査をクリアしていくということが必要であります。そういうことに向けて、しっかりと努力をしていきたいと思っております。

次に（スライド 18）大事なテーマ、エネルギー・鉱物資源の計画的な開発というテーマであります。この地球は、十いくつかのプレートによってカバーされていることだそうなのですが、我

が国の周辺海域にはそのうちの4つのプレートが我が国のエリアでせめぎ合っている。太平洋プレート、あるいはフィリピン海プレートが我が国の下にめり込んでいる。そういうような複雑な地形、そしてさまざまな海山のところに、資源がかなりあるということでもあります。国際的に見ると、石油の値段が100ドルを超え、さまざまな資源の値段が上がっておりますけれども、我が国として、これまで外国から安定的に確保できるための努力を重ねておりますけれども、この我が国の海域に、自前の資源を確保できること、これが可能であれば、ここに大いに力を注ぐべきであるということでもあります。

まだまだ技術的な開発が必要でありますし、政府がまずは主導して取り組むべきことでもあります。石油や天然ガスに関しては、今まで以上に深い海域についての探査をしっかりとやろう。あるいはメタンがシャーベット状になって海底下に埋まっているメタンハイドレートを開発して、実用化できるようにしたい。あるいは海底熱水鉱床という、海底から吹き出る熱水が海水の中で金属として周辺に固まってできた鉱床がある。こういうところには、レアメタルが相当に入っているというようなことでもあります。海底熱水鉱床は、伊豆小笠原海域や沖縄海域にかなりある。メタンハイドレートについても、南海トラフと言われる辺りにかなりある、というようなことでもあります。こういうものをこれからの先行きを見据えて、新しい資源であっても10年後には商業化しようということを、今年1年かけて海洋エネルギー・鉱物資源開発計画という形できちんと決めて、手順をしっかりと進めていくということにいたしております。

このほか先ほどのお手元の資料（スライド19）に入っていると思いますけれども、安定的な国際海上輸送の確保のために、トン数標準税制を導入して、積極的に海運企業の取り組みを促すことによって日本籍船を20年度から5年間で2倍にする。あるいは日

本人船員を 10 年間で 1.5 倍にする。そういう取り組みを促していくというようなこと。

海洋の安全（スライド 20）のために、新たな法制をきちんと整備していくこと、海洋に関する研究開発（スライド 21）、さまざまなテーマがありますけれども、これを関係省庁連携をしてきちんと受け止めて、実現性の高いものにしながら実現を進めていくということ。

海洋管理のために、離島（スライド 22）を保全する必要がある。特に我が国の海域の限界を支えている、そういう離島について、無人離島であっても我が国として、国の責務として、しっかりこれを保全していく必要があるということを明らかにする必要があるのではないか。そういう保全方針をつくっていくということ、こういうようなさまざまなテーマにこれから取り組んでいきたいと考えているわけでございます。

ポルトガルリスボン近郊のロカ岬というところには、石碑があって、「ここに地終わり、海始まる」と書いてあるんだそうです。ヨーロッパ大陸の一番西側にある岬だそうです。また本州の一番東側の端っこ、犬吠埼には、「地球が丸く見える丘」という展望台があります。陸の端のほうに立つと、海はとてつもなく広く見える空間であります。しかしわれわれのこれまでの経験を通して、船を乗り出せば海は渡れるということを知っております。

私が初めて船に乗って太平洋を横断致したのは、コンテナ船に乗せてもらって往復をした大学生の時のことであります。いったん海に乗り出せば、周りには何も見えない、まさに茫漠たる海でありますけれども、しかし 1 週間たてば太平洋は渡りきれ。広いけれども限りがあるという海域でございます。人類の活動の範囲と、規模とが大きくなって、その活動の結果が海に影響をしてくれている時代であります。私どもは海を見るときに、陸の端に立って、果てしのない広い海という認識の仕方ではなくて、

先ほど見ていただいた地図のように、我が国の国土と周辺の海域とを、我が国の管轄の及ぶ範囲としてしっかり認識して見ていく。あるいは地球儀を見るように、その海域をいかに管理するかということを意識しながら見ていく。そういうことをしなければいけない時代にあるんだろうと思います。われわれは、次の世代がわれわれと同様に海からの恩恵を得ることができるように、海を管理し保全するという権利と義務とを国際的に約束した、そういうものとして海洋政策をしっかり進めていかなければいけないというように考えている次第でございます。

以上で私のご説明を終わらせていただきます。ご清聴ありがとうございました。

【司会】 大庭事務局長、ありがとうございました。それでは予定のお時刻となっておりますので、以上をもちまして大庭事務局長のご講演を終了とさせていただきます。ありがとうございました。

『海洋基本計画』について

内閣官房総合海洋政策本部事務局長
内閣審議官

大 庭 靖 雄

1

目 次

1 背景

2 海洋基本計画策定に至る経緯

3 海洋基本計画の概要

3-1 計画期間と政策目標

3-2 基本的な方針

3-3 主な海洋施策の例

2

1 背景

1-1 海洋と我々との関わり



- ・ 海洋は、地球上の多様な生物の生活を支えるかけがえのないもの。
- ・ 我が国は、その歴史を通じて、物資輸送や食料確保の場として積極的に海洋を利用し、津波、高潮等の海洋の脅威から生命・財産を守るといった課題にも対処しつつ発展。
- ・ また、海洋は、我々にとって今なおフロンティアであり、海洋に関する様々な調査・研究の成果は、我々の知的資産の拡大に貢献。
- ・ 海洋に関する国際的な取決めは、20世紀に入り大きく変革し、国連での3次にわたる検討を経て、国連海洋法条約が採択され、1994年に発効(我が国は平成8年に批准)。
- ・ 同条約により、領海、公海だけでなく、排他的経済水域や大陸棚等その機能や利用目的に応じた海域区分が導入される等新たな国際海洋秩序の枠組みが構築。
- ・ 近年、温暖化に伴う海面上昇、広域化する海洋汚染、海洋生態系の攪(かく)乱等海洋においても環境問題が顕在化。
- ・ 我々は、海洋との多様な関わりを踏まえ、このような課題に対処し、人類の将来を安寧なものとするよう先導的な役割を果たしていくべき。

3

1-2 我が国の海洋をめぐる状況

国土面積
約38万km²(世界第60位)

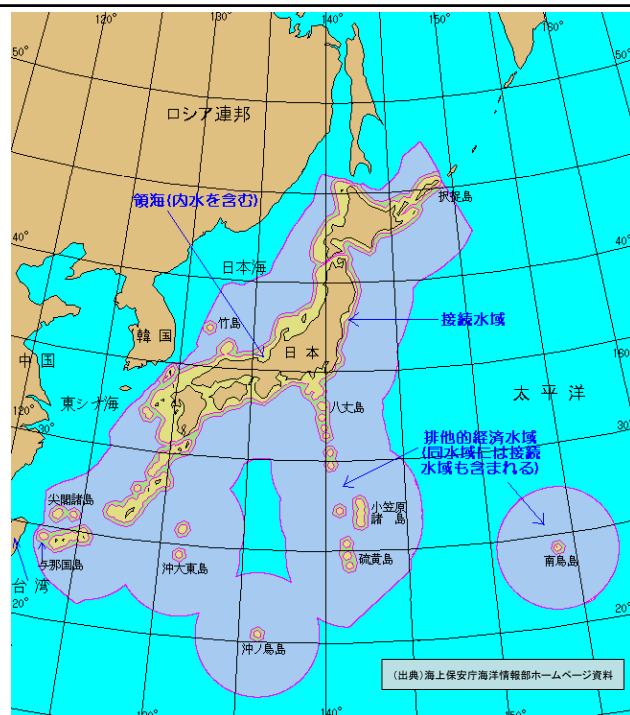
領海・排他的経済水域の面積
約447万km²(世界第6位)
国土面積の約12倍

離島の数
6,847島
(北海道、本州、四国、九州、
沖縄本島の主要5島以外の
島によって広大な面積が確保
されている)

海岸線延長
約3.5万km(世界第6位)

輸出入取扱貨物量の海上輸
送依存度
99%以上

漁獲量(平成17年)
約576万トン(世界第5位)



1-3 国際海洋法秩序の変遷

— 海洋の囲い込み—公海への管轄権拡大の動き —

- 1945年 トルーマン宣言
大陸棚(鉱物資源)と公海上の保存水域(漁業資源)の管轄権主張
→ 中南米諸国の大陸棚宣言、領海200海里宣言へ
- 1967年 国連総会バルドー演説「深海底を人類の共同の財産とすべき」
- 1973年 アフリカ統一機構会議アジス・アベバ宣言、200海里排他的経済水域主張
- 1977年 米・ソ両国が200海里漁業水域を設定、我が国も暫定漁業水域を設定
(実質的な200海里時代の到来)

— 国連海洋法会議と日本 —

- 1958年 第1次国連海洋法会議—ジュネーブ海洋法四条約採択
日本は漁業上の利害から「狭い領海」主張、大陸棚制度反対
- 1960年 第2次国連海洋法会議—領海6海里+漁業水域6海里的妥協案提案
→不成立(日本は領海3海里を主張、棄権)
- 1973-82年 第3次国連海洋法会議—自由放任的な伝統的海洋秩序の見直し
→国連海洋法条約採択(1982.4.30・日本賛成) 効力発生(1994.11.16)
日本について効力発生(1996.7.20)

5

2 海洋基本計画策定に至る経緯

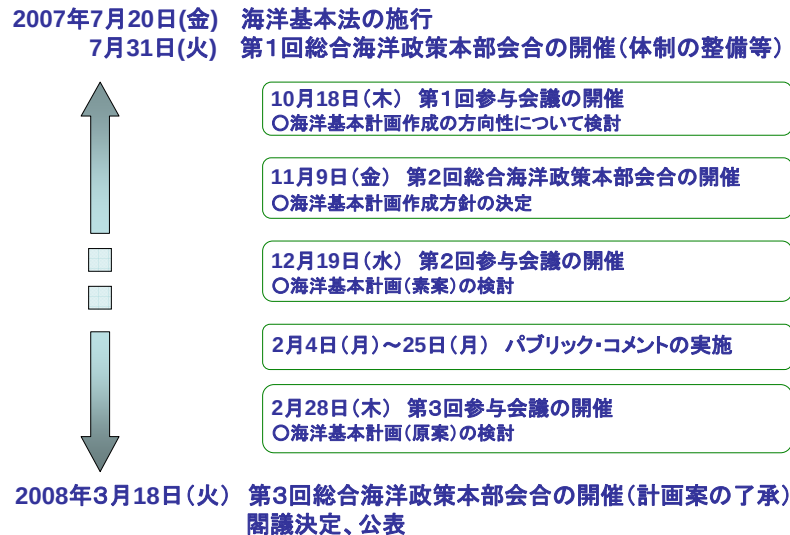
2-1 海洋政策推進体制の構築

- これまで我が国では、海洋を管理する側の視点での政策は不在。
- 様々な海洋利用が輻輳してきたこと、陸上における諸活動が海洋に与える影響も無視できなくなってきたこと、今後の利活用や産業化の可能性を秘めている様々な資源の存在が明らかになってきたこと等から、海洋という「場」の可能性や容量等を考慮し、「場」を管理する立場で政策を立案し、決定するシステムの構築が不可欠。
- 国連海洋法条約が示した枠組みに基づき、あるいは枠組みを補完するための規範形成に向けた国際的な取組や、開発と環境に関する国際動向等に対し、海洋を管理する立場からの明確な姿勢を持って対応していくことが必要。
- このような状況を踏まえ、平成19年7月20日、海洋基本法が施行され、海洋に関する基本姿勢が明確化されるとともに、海洋に関する施策を集中的かつ総合的に推進するための体制として、内閣に総合海洋政策本部を設置。
- 本計画は、今後の海洋政策推進のための基本となるべきもの。



6

2-2 海洋基本計画の策定経過



7

2-3 参与会議名簿

秋山 昌廣	財団法人シップ・アンド・オーシャン財団会長
在原 典男	早稲田大学理工学術院環境資源工学科教授
磯部 雅彦	東京大学大学院新領域創成科学研究科教授
浦 環	東京大学生産技術研究所附属海中工学研究センター長
奥脇 直也	東京大学大学院法学政治学研究科教授
栗林 忠男	慶應義塾大学名誉教授
小宮山 宏	東京大学総長
平 朝彦	独立行政法人海洋研究開発機構 理事
平松 茂雄	元防衛庁防衛研究所研究室長
山下 東子	明海大学経済学部教授

8

3 海洋基本計画の概要

3-1 計画期間と政策目標

平成20年3月18日閣議決定。
根拠法: 海洋基本法(平成19年法律第33号)
計画期間: 5カ年間(5年後(平成24年度)を見通して策定)

目指すべき
政策目標

- 目標1 海洋における全人类的課題への
先導的挑戦
- 目標2 豊かな海洋資源や海洋空間の
持続可能な利用に向けた礎づくり
- 目標3 安全・安心な国民生活の実現に
向けた海洋分野での貢献



9

3-2 基本的な方針

(1) 海洋の開発及び利用と海洋環境の保全との調和

- 海洋資源を開発・利用するためには、海洋環境の保全との調和が図られるよう十分配慮した上で、所要の技術開発、体制整備等に努めることが必要。
- 水産資源については、持続可能な利用の実現に向け、低位水準にある資源を回復させることが必要。
- エネルギー・鉱物資源については、資源採取時の環境影響を軽減する技術を含む将来に向けた技術開発プログラムを策定し、着実に推進することが必要。
- 海上輸送量の増大に対しては、船舶からの油の流出や大気汚染の防止等に努めることが必要。



10

(2) 海洋の安全の確保

- 我が国の海洋権益及び治安を損なうおそれのある事態に対応するため、制度上の整備、監視・取締体制の強化等が必要。
- 主要な海上輸送海域の航行の安全確保等のため、海賊・テロ対策についての国際的な連携・協力の促進等が必要。
- 複雑化、多様化する船舶の運航形態に応じた海難防止対策等の推進が必要。
- 海洋に由来する自然災害の脅威に対応するため、災害防止策、被害拡大防止策、災害復旧策の推進が必要。



11

(3) 科学的知見の充実

- 未解明の領域が多い海洋について、海洋調査・研究の特殊性等を踏まえつつ、基礎研究及び政策課題に対応した調査・研究開発について戦略的な推進が必要。
- 各種海洋調査の充実、海洋管理に必要な基礎情報についての重点的な調査の推進、海洋に関する情報を一元的に管理・提供を行う体制の整備、若手人材の育成・確保等が必要。
- 海洋科学技術に関する新しい構想に係る提案等について、実現可能性や波及効果等を明確化し、可能なものから逐次実現していくことが必要。



12

(4) 海洋産業の健全な発展

- 海洋産業の健全な発展を図るため、競争条件整備や体質改善、競争力のある基盤の形成等が必要。
- 豊富な海洋資源や多様で広大な海洋空間を活かした新たな海洋産業の創出に積極的に取り組むとともに、人材の育成・確保が必要。



13

(5) 海洋の総合的管理

- 海洋管理に当たっては、海洋の様々な特性を総合的に検討する視野を持つことが必要。
- 国際社会においては、平和的で衡平かつ持続可能な開発・利用の実現に努めることが必要。
- 我が国の管轄海域では、海域管理の立場から、海域を適切な状態に保つこと、開発・利用の促進を図ること、利用秩序を維持することに努めるべきであり、まずは、陸域との関連等を踏まえた沿岸海域管理、大陸棚の外縁設定、外国船等の適切な活動の促進、離島の適切な管理等を推進することが必要。



14

(6) 海洋に関する国際的協調

- 周辺海域において、我が国の権益を確保し、秩序を安定したものとするべく、国際ルールに則した問題解決を追求。
- 海洋の自由と安全や海洋資源の開発等に関する国際的な秩序の形成等における先導的役割を担うとともに、各国との連携・協力を推進することが必要。
- 海洋に関する紛争の解決に国際海洋法裁判所等を積極的に活用するとともに、その活動を支援することが必要。
- 地球温暖化等の問題について、その解決に向けた調査・研究の推進や一層深刻化する津波、高潮対策等への支援や地域協力の推進が必要。



15

3-3 主な海洋施策の例

- (1) 大陸棚延長のための対策の推進
- (2) エネルギー・鉱物資源の計画的開発
- (3) 安定的な国際海上輸送の確保
- (4) 海洋の安全に関する制度の整備
- (5) 海洋に関する研究開発の推進
- (6) 海洋管理のための離島の保全・管理

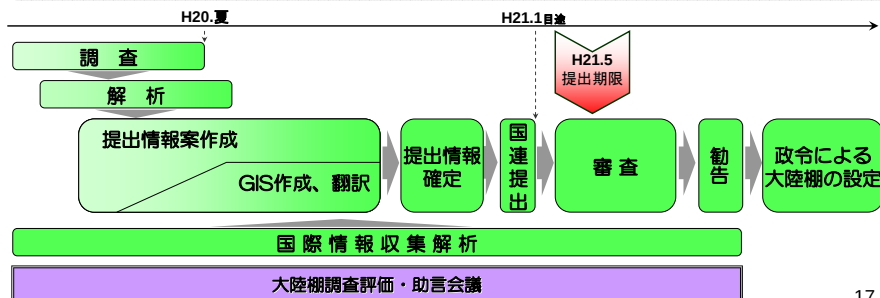
16

(1) 大陸棚延長のための対策の推進

大陸棚調査を引き続き実施するとともに、「大陸棚の限界に関する委員会」に提出する資料の作成、委員会での審査への対応等を行う。（外務省、文部科学省、経済産業省、国土交通省 等）

国連海洋法条約

- ★ 沿岸国の200海里までの海底等を「大陸棚」と規定するとともに、地形・地質的条件によっては200海里を超えて大陸棚を設定可能。
- ★ 地形・地質データ等を含む大陸棚の限界に関する情報を、「大陸棚の限界に関する委員会」に提出し、その勧告に基づいて大陸棚の限界を設定することが必要。



17

(2) エネルギー・鉱物資源の計画的開発

「海洋エネルギー・鉱物資源開発計画(仮称)」を策定し、同計画の下で排他的経済水域等に賦存する石油・天然ガス、メタンハイドレート、海底熱水鉱床の探査・開発を着実に推進。メタンハイドレート及び海底熱水鉱床について、今後10年程度を目途に商業化を目指す。（経済産業省 等）

国際的背景

- 資源価格の高騰に伴い、資源産出国において資源ナショナリズムが高揚。

平成20年に100ドルを超える水準に



我が国の対策

- 資源外交による資源産出国との関係強化に加えて、自らの安定的な資源供給源として排他的経済水域等においてエネルギー・鉱物資源の開発を推進することが重要。



課題

- 石油・天然ガス：大水深海域等における探査の広域展開。特に三次元物理探査船の十分な活用。
- メタンハイドレート：海洋産出試験段階への移行。
- 海底熱水鉱床：資源量・環境影響の調査。採鉱・金属回収技術の開発。
- 以上は民間企業のみでは実施困難であり、国の主導による本格的な探査・開発が必要。

明確な目標と綿密な計画の下で、着実に推進。

「海洋エネルギー・鉱物資源開発計画(仮称)」の策定
(平成20年度中)

【目標】メタンハイドレート及び海底熱水鉱床について、今後10年程度を目途に商業化を実現。

- 目標達成に至るまでの探査・開発の道筋(ロードマップ)
- そのために必要な技術開発
- 国、研究機関及び民間企業が果たすべき役割分担 等

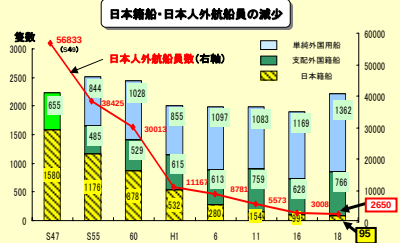
(3) 安定的な国際海上輸送の確保

本邦外航海運業の国際競争力の向上を図るとともに、日本籍船及び日本人船員の確保を図るための施策を講ずる。(国土交通省 等)

本邦外航海運業の現状

四面環海で資源の乏しい我が国において、貿易量の99.7%を担う外航海運は、我が国経済・国民生活を支えるライフラインとして極めて重要。

世界単一市場において国際競争が激化する中、我が国商船隊の核となるべき日本籍船及び日本人外航船員の総数は極端に減少し、憂慮すべき事態。



安定的な国際海上輸送の確保を図るための対策の実施が急務

具体的施策

国際競争条件の均衡化、日本籍船及び日本人船員の確保を図るため、トン数標準税制の創設に取り組み、日本籍船を平成20年度からの5年間で2倍に、日本人外航船員を10年間で1.5倍に。

19

(4) 海洋の安全に関する制度の整備

周辺海域における不審船、密輸・密航等の犯罪に関わる船舶の侵入や航行の秩序を損なう行為を防止するため、制度上の整備を検討し、適切な措置を講じる。(外務省、国土交通省、防衛省 等)

現状及び問題点

- 停留やはいかい等を伴う不審な航行をしている外国船舶により航行の秩序が乱されている。
- 密輸・密入国、工作船等犯罪に関わり得る船舶の侵入や、海賊行為、海上輸送による大量破壊兵器の拡散のおそれ等がある。

海洋基本法の制定
「海洋の安全の確保」は同法の基本理念の一つ。

対応

- 領海等において外国船舶が正当な理由なく停留、はいかい等を行うことを禁止し、これに違反している外国船舶に対する立入検査・退去命令の措置等を規定する法案を、本通常国会に提出。
- その他の法執行体制の整備について、関係省庁と連携・協力し、検討。

20

(5) 海洋に関する研究開発の推進

経済団体や学界等から提案される、海洋に関する府省横断的な研究プロジェクト等の構想のうち、他の施策に優先して行う必要があると認められるものについて、関係府省による対応体制を整備し、総合的に推進することにより、海洋の研究開発活動の活性化に資する。
(文部科学省、農林水産省、経済産業省、国土交通省、環境省 等)

【現状と課題】

- 海洋基本法の制定を契機に、経済団体や学界等から、関係府省の所掌を超えた様々な研究開発制度、研究開発プロジェクト等に係る各種構想が提案されている。
- こうした開発構想は、概して関連分野が多岐にわたること、初期投資が大きいこと等から容易に実現に結びつかない面がある。

【関係府省対応体制整備】

経済団体、学界等

- 府省横断的なプロジェクト提案
- ・新しい海洋研究推進制度の創設
- ・海洋開発拠点の形成
- ・海洋情報ネットワークシステム
- ・再生可能エネルギー開発等

緊密に連携

総合海洋政策本部

新しい構想の推進システムの構築

〔必要性、実現可能性、波及効果等を明確にし、費用対効果、他の施策との優先順位等を検討〕

↓
可能なものから府省連携型施策として総合的に推進

(6) 海洋管理のための離島の保全・管理

広大な管轄海域を設定する根拠の一部となる等重要な役割を担う離島について、海洋政策推進上の位置付けを明確化し、保全・管理に関する基本的な方針を策定するとともに、離島の保全・管理、振興を推進する。
(文部科学省、農林水産省、経済産業省、国土交通省、環境省 等)

離島の振興に関する現在の取組

- ・生活基盤、産業基盤の整備等に係る状況の改善
- ・地理的、自然的特性を活かした振興

- ・自立的発展の促進
- ・住民の生活の安定、福祉の向上

離島の現状

- ・人口減少、高齢化による衰退への懸念
- ・保全に関する明確な方針なし

離島のあり方に関する検討

- (有人) 定住環境の整備
- (無人) 離島の海洋政策上の位置付けの明確化に必要な検討

離島に期待される役割

- ・管轄海域の設定の根拠
- ・海上の安全確保
- ・海洋資源の開発、利用の活動拠点
- ・周辺海域の環境の保全 等

策定

海洋管理のための離島の保全・管理のあり方に関する基本方針(仮称)

- (方針のイメージ)
- ・保全・管理の体制、
 - ・保全・管理方策
 - ・取組のスケジュール 等