

まとめ

8

なぜ今、海洋が注目されるのか

～海洋基本法と海洋基本計画の概要～



秋山 昌廣
AKIYAMA Masahiro

海洋政策研究財団
会長

近年、尖閣諸島問題に代表される領有権問題や、海の安全確保、海洋汚染の防止、海底資源の争奪戦などが注目されている。我が国の領海とEEZを含む管轄面積は世界第6位を誇るが、その管理や持続的な利用にむけ『海洋基本法』が導入され『海洋基本計画』が策定された。

『海洋基本法』導入の委員会と研究会

2007年、我が国で初めて『海洋基本法』が導入されたが、なぜ海洋が注目されたのかを知るには、この法律の導入の経緯を知る必要がある。

2006年1月、笹川陽平日本財団会長は、前年11月に海洋政策研究財団が発表した『21世紀の海洋政策への提言』を持って、当時の与党自由民主党の中川秀直政調会長を訪ねた。私も同行した。笹川は単刀直入に、海洋基本法の導入を要請したところ、中川会長は直ちに武見敬三(党海洋権益特別委員会委員長)に電話を入れ、この法律導入のための委員会の設置とその取りまとめを指示した。武見は「このような問題は超党派でやるべし」との考えの下、自民党内の委員会とは別に、当時の最大野党民主党や公明党と連絡を取り、政治家は自民、民主、公明各党の所属議員で、さらに学者、研究者、産業界代表などで構成する海洋基本法研究会を発足させた。2006年4月

のことである。この研究会で約半年間討議をした後、年末には導入すべき海洋基本法の骨格と海洋基本政策大綱を発表した。

この研究会の代表世話人には武見敬三(途中で中川秀直へバトンタッチ)、座長には石破茂、座長代理には前原誠司がつき、ほかに世話人ないし委員として長島昭久、西村康稔、高野博師、大口善徳などが参加した。海洋基本法研究会の事務局は海洋政策研究財団が務め、基本法の骨格や基本政策の素案を作成し研究会に提示した。

翌2007年には、自民党を中心に公明、民主も参加する形で海洋基本法案が起草され、3月には議員立法という形で、国会に提案された。このときは、自民党では小野寺五典、民主党では細野豪志などが参加し、提案された基本法案は4月にはスピード成立するという運びとなった。

日本財団と海洋政策研究財団は、ともに海洋を重

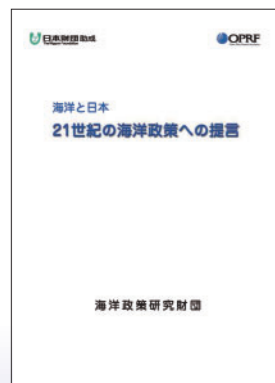


写真1 『21世紀の海洋政策への提言』の表紙



写真2 尖閣諸島



写真3 石油天然ガス海洋開発プラットフォーム



図1 日本の海洋管轄区域

視していろいろな活動をしてきた。前述の政治家の関与、政治のリーダーシップのプロセスは、「なぜ今、海洋が注目されるのか」に大きな関係があり、これはこれでまとめて後述する。ここでは笹川の活動に関し、一点のみ指摘しておきたい。私の見るところ、笹川は我々の出した提言書を見るなり、海洋基本法の導入の可能性を本能的に直感して猪突猛進したのである。笹川の海にかかる情熱は凄まじいものがあるが、このときの素早い動きは、1996年に、7月20日の「海の日」を国民の祝日にするための全国運動を展開したことを彷彿とさせた。

『海洋基本法』制定の背景

海洋基本法がかくも短期間に、スムーズに導入された裏には、1990年代以降、我が国周辺で日本の海洋権益が損なわれかねない事態が発生していたからである。日本の領土であることに全く異議を差し挟む余地がない尖閣諸島について、中国(台湾を含



写真4 ナホトカ号の油回収活動を行うボランティア

む)が執拗に領有権を主張し、漁船や活動家が尖閣諸島周辺の日本の領海への侵入や不法上陸などを試みていた。また、日中双方の主張が重なり合う東シナ海の大陸棚における中国の一方的な石油ガス開発の実行など、日本

の海洋権益を侵害する事態が続発していた。自由民主党はこれらに対応するために、海洋権益特別委員会を発足させて対応を検討していたのである。

同時に、1994年の『国連海洋法条約』の発効を受けて、1996年に日本もこれを批准し、新たに日本の管轄区域に入ってきた大陸棚や排他的経済水域(EEZ)の広さは世界第6位となり、その管理が課題となっていた。大陸棚のエネルギー・鉱物資源の開発や管理は、領海内の無害でない通航の規制とともに、政策上の重要な課題となり、当時の野党民主党においては、必要な法整備を議員立法で提案していた。もちろん領土や海洋開発関係だけではなく、船舶による海洋汚濁防止に加え、海洋環境の保全、特に生物多様性の保護などが世界的課題となり、漁獲高の減少とともに海洋の自然回復に一般的な関心が高まっていた。

このほか、1997年に日本海で発生した「ナホトカ号」重油流出事件、1990年来のマラッカ海峡を中心に続発した海賊事案、2000年のイェーメン沖での米軍艦「コール」爆破事件、2002年の同海域での仏タンカー「リンバーク」爆破事件、日本海における越前クラゲの大発生など、海洋の環境保全や安全保障の面で社会の関心を引く事件や事故が相次いでいた。そこにタイミングよく、我々の海洋基本法制定の運動が効果的に入り込んだのである。

『海洋基本法』の概要

『海洋基本法』は2007年4月27日成立し、「海の日」の7月20日に施行された。その第1条は、議員立法ならではのかなりユニークな表現であり、これはあらためて認識しておく価値がある。分解(行替え)して示せば次のとおりである。

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、

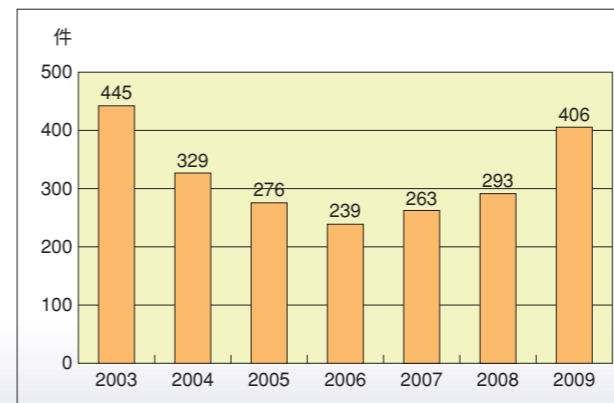


図2 海賊発生件数の推移

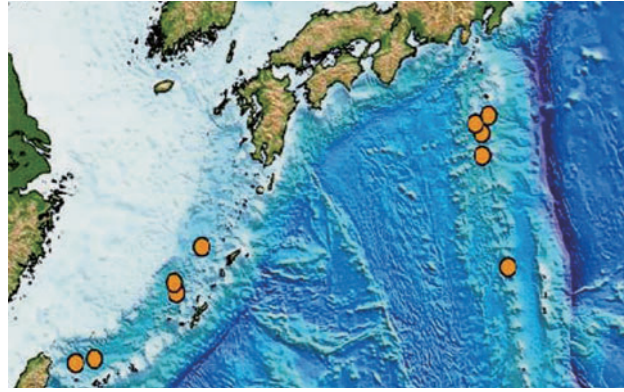


図3 日本周辺の主要な海底熱水鉱床分布図

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。

特に重要なことは、海が生命の根源的要素であることを示し、国際秩序の中で持続可能な海洋の開発を図る新たな海洋立国の実現を目指して、海洋政策推進の枠組みを示し、これを総合的かつ計画的に推進し、海洋と人類の共生に貢献することを謳ったことである。新たな海洋立国として、「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」ことをあげ、いわゆる持続可能な開発を目指そうとするものである。

また、第2条から第7条にかけては、次のような6つの原則(基本理念)を示したことである。

- ① 海洋の開発及び利用と海洋環境の保全との調和
- ② 海洋の安全の確保
- ③ 海洋に関する科学的知見の充実
- ④ 海洋産業の健全な発展
- ⑤ 海洋の総合的管理
- ⑥ 海洋に関する国際的協調

詳しくは条文を参照してほしいが、これらは海洋政策を展開するにあたって極めて重要な原則を示したものである。この原則の下、基本法としては珍しいことだが、第3章で基本的施策を具体的に12事項掲げている。内容は、基本計画と重複するので後述する。基本法はこのほか、国、地方公共団体などの責務と関係者相互の連携及び協力の規定、総合海洋政策本部の創設や海洋政策担当大臣の新設、海洋基本計画の策定などを規定している。

海洋基本計画について

『海洋基本法』に規定された海洋基本計画は、基本法施行の翌年3月に閣議決定された。A4判で43ページに及ぶ膨大なものであり、いささかパッチワーク的な計画書であるが、逆にいえば海洋問題はかかにかか多くの省庁に幅広く関連したものであるかが分かる。また、この法律に示した海洋に関する以下の12項目の施策については、当面、5年間で念頭に計画が示された。

- ① 海洋資源の開発及び利用の推進
- ② 海洋環境の保全等
- ③ 排他的経済水域等の開発等の推進
- ④ 海上輸送の確保
- ⑤ 海洋の安全の確保
- ⑥ 海洋調査の推進
- ⑦ 海洋科学技術に関する研究開発の推進等
- ⑧ 海洋産業の振興及び国際競争力の強化

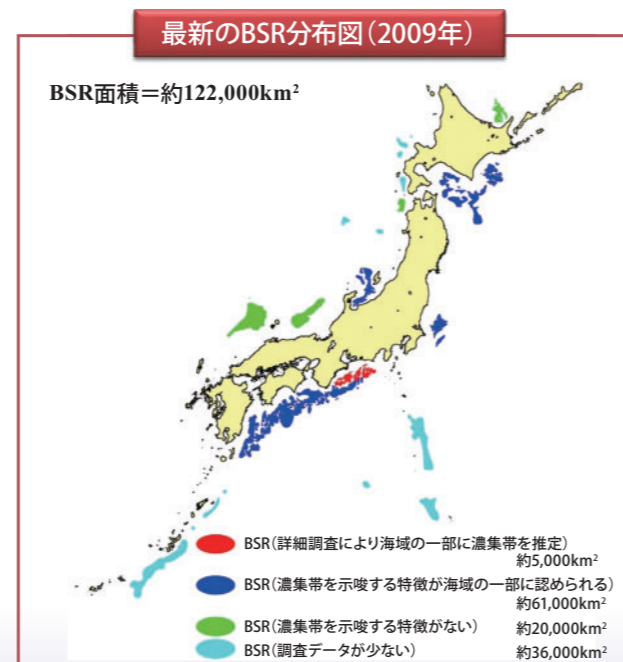


図4 日本周辺海域におけるメタンハイドレート起源BSR(海底疑似反射面)分布図

- ⑨ 沿岸域の総合的管理
- ⑩ 離島の保全等
- ⑪ 国際的な連携の確保及び国際協力の推進
- ⑫ 海洋に関する国民の理解の増進と人材育成

基本法制定後の具体的な政策展開として、法整備としては『領海等における外国船舶の航行に関する法律(2008年6月)』『海賊行為の処罰及び海賊行為への対処に関する法律(2009年6月)』、政策としては「海洋エネルギー・鉱物資源開発計画」の閣議決定(2009年3月)、「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」の発表(2009年12月)などがある。特に、閣議決定された前者の開発計画では、石油・天然ガスの資源探査のほか、海底熱水鉱床とメタンハイドレートの今後10年程度の、商業化までの道筋や必要な技術開発などが具体的に明示された。また、海洋問題に取り組む場合の基礎となる海洋情報の一元的管理・蓄積・提供体制の整備、海洋科学技術関係の施策・予算などで前進がみられる。

今後の展望

『海洋基本法』が導入され、海洋基本計画が策定されたが、政策の実現ないしは沢山並べられた政策の優先順位を決定することが重要である。前述の海洋基本法研究会はこの法律の制定後、「海洋基本法フォローアップ研究会」として活動を続けている。2010年6月には「新たな海洋立国の実現」と題する提言書を、前原誠司海洋政策担当大臣に提出した。これは、次のような現時点での重要課題を示し、多くは海洋の資源開発に係るものである。

- ① 海洋における再生可能エネルギーの開発・利用の推進
- ② 海洋の開発・利用・保全等に必要海洋調査と海洋情報の整備の推進
- ③ 海底資源・エネルギーの確保戦略の推進
- ④ 200海里水域の開発・利用・保全・管理の推進
- ⑤ 海洋と宇宙の連携推進
- ⑥ 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
- ⑦ 青少年等の海洋に関する理解の増進と海洋立国を支える人材の育成
- ⑧ 海洋外交の推進



写真5 海洋基本法フォローアップ研究会による提言書提出



写真6 海上風力発電

今、大きく動き出している海洋資源の開発と利用の推進、特にエネルギー・鉱物資源の開発には注目すべきである。日本は資源小国であるだけでなく、世界的な資源供給の減少ないし不安定化を考えれば、海洋に恵まれた国として、海洋のエネルギー・鉱物資源の開発利用は喫緊の課題である。幸い政府も本腰を入れ、例えば海底熱水鉱床の開発・事業化へ向けて具体的な計画を策定している。

また、海上風力発電は、地球温暖化対策の観点からその開発事業化が一気に動き出した。欧州のみならず米国も野心的な開発推進計画を発表している。日本でも着底式から浮体式にまで開発が進もうとしている。いずれの国も政府の積極的な支援が欠かせず、日本も遅ればせながら2011年度に関係予算を計上した。活動の基本にある海洋の科学技術の振興や海洋調査の充実など、ある意味で海洋立国確立のための基盤的活動を充実させる必要があり、海洋資源探査システムの実証や海洋資源利用促進技術開発プログラムなどにおける一定の資金が確保されたのである。

これらの事業は企業や産業界が、海洋問題に本格的に取り組むことを前提にしており、日本全体で海洋立国化を進めていかなければならないことを示している。また、もう少し時間がかかるとは思うが、EEZなどの管理のスキームや沿岸域統合管理のシステムづくり、海洋安全保障体制の確立といった政策策定面において、当財団としても努力していきたいと考えている。

<図・写真出典>

- 図1 海上保安庁
- 図2 (社)日本船主協会
- 図3 「海洋エネルギー・鉱物資源開発計画」より
- 図4 メタンハイドレート資源開発研究コンソーシアム
- 写真1、5 海洋政策研究財団
- 写真2 筆者
- 写真3 「平成18年版防衛白書」より
- 写真4 (社)日本海難防止協会「海洋汚染事故における災害ボランティア活動に関する民間専門家及び研究者による検討会報告書」2000、日本財団図書館 (<http://nippon.zaidan.info/index.html>)
- 写真6 資源エネルギー庁