

海域の利用の促進等の在り方 PT 報告書

平成 29 年 2 月

I. 背景・目的

海域の利用の促進等の在り方 PT では、海洋基本計画及びこれまでの累次の取組*も踏まえ、海洋産業振興等の海域利用の促進及び我が国の海洋権益の確保のために、海洋の利用・管理等についてのルール・制度等の明確化や、我が国が取り組むべき課題についての議論を通じ、海域の利用の在り方について検討し、我が国が進める政策の立案に資する提言（PT 報告書）をまとめ、参与会議に提出する。

II. 本年度の PT での検討の重点及び留意点

平成 26 年度及び 27 年度に行われた海域の利用の促進等の在り方 PT では、それぞれ国内法、国際法の観点から検討を行い、今後さらに具体的な検討が必要とされる事項が指摘された。また、昨年度の検討の中で、海洋環境の保護と保全の動き等の新たな動きに対する配慮も重要であることが指摘された。

これらの検討結果を踏まえて、本年度（平成 28 年度）の PT では、海洋を取り巻く様々な情勢が変化する中で、我が国が海洋立国として海洋の権益をいかに確保していくべきかとの観点から、漁業（生物資源管理）、資源開発等の海洋における具体的な活動に焦点を当てつつ、以下に記載した(1)～(5)のテーマに関して、課題解決指向で議論を行った。

なお、検討にあたっては、平成 30 年度からの第三次海洋基本計画の検討が、今後、本格化することも念頭に検討を進めた。

- (1) 我が国海域における外国漁船への対応
 - ・ 漁業協定等に関する状況
 - ・ 外国漁船取締の概要
- (2) 我が国海域における海洋資源開発

※ 累次の取組の例

- ・ 平成 25 年度に、山本海洋政策担当大臣（当時）をチーム長とした「排他的経済水域等の海域管理の在り方検討チーム」を設置。海洋産業、特に海洋再生可能エネルギーの利用を促進するためには、「既存利用者の事業の実態や環境との調和等に十分配慮し、様々な地域の特性を踏まえ、具体的計画が生じた段階で、事業対象海域の利害関係者の実情等に応じて、個別に丁寧な利用調整を行う必要がある。」とまとめた。
- ・ 平成 26 年参与会議意見書「EEZ 等の海域管理の在り方として、①海洋自体の利用目的の調整及び利用者間の調整、②海洋における経済活動の推進、及び海洋開発と環境保全の調和、③関連国際法に基づく権利行使と義務遵守、それに伴う国内法令の調整や国と地方経協団体の権限の調整・整理等に関わる施策を推し進める。」
- ・ 平成 27 年度の参与会議意見書「包括的な法体系を含む更なる法制度の必要性及びその内容について能動的に検討していくことが必要である。」

- ・我が国のパイロットプロジェクト
（メタンハイドレート、海底熱水鉱床、洋上風力発電等）
- ・東シナ海における中国の開発
- (3) EEZにおける諸外国による海洋の科学的調査
 - ・海洋の科学的調査に関するガイドライン及び諸外国の海洋調査船による特異行動
- (4) 海洋における新たな動きへの対応（海洋環境の保護と保全）
 - ・環境影響評価（EIA）
 - ・海洋保護区（MPA）
 - ・国家管轄権外区域の海洋生物多様性（BBNJ）
- (5) 海洋における安全の確保、海洋の安全保障
 - ・参与会議におけるこれまでの安全保障に関する議論
 - ・今後検討すべき論点

Ⅲ. 検討概要

本PTでは、Ⅱ. で述べた検討の重点及び留意点に従い、全6回にわたり議論を行った。検討概要については以下の通り。

1. 我が国海域における外国漁船への対応

(1) 周辺諸国による漁業活動

我が国周辺海域では、周辺国との間で結ばれた漁業協定に基づき、相互入会の海域等が設定され漁業が行われている。近年、周辺国の漁業活動が活発化しているが、周辺国による漁業活動は、生物資源の管理に対する十分な配慮が必ずしも行われていないケースもある。

(2) 外国人による漁業への取締り

外国人による漁業は、領海内においては「外国人漁業の規制に関する法律」により禁止されており、排他的経済水域（EEZ）においては、「排他的経済水域における漁業等に関する主権的権利の行使等に関する法律」により農林水産大臣の許可が必要となっている。

しかしながら、近年、外国漁船の新漁法（虎網、かぶせ網等）が東シナ海で増加し、また、道東・三陸沖の我が国 EEZ 境界線付近の公海側にも、外国漁船が急増しているのが現状である。我が国周辺の水産資源は、EEZ を超える範囲に分布・回遊しているという側面もあるため、我が国の漁業資源確保と国際的に適正な資源管理のためには、二国間条約の適切な運用及び多国間条約、国際的枠組み

の活用が重要である。

(3) 外国人による違法漁業取締強化の必要性

我が国 EEZ において、外国人による違法漁業活動が行われないように、監視強化により越境を未然防止する必要もある。外国漁船に対する違法漁業取締りは水産庁と海上保安庁との間で連携・協力がなされ効果を発揮しており、今後も継続的な連携・協力及び監視の強化が必要である。

2. 我が国海域における海洋資源開発

(1) 我が国の海洋資源開発の現状

海洋資源開発については、メタンハイドレートや海底熱水鉱床の開発が、政府主導のパイロットプロジェクトにより進められている。

メタンハイドレートの開発については、平成 24 年度の産出試験に続き、平成 29 年前半を目途に、約 1 か月の連続生産を目指して産出試験が行われる予定である。この試験の結果や総合的検証の結果等を踏まえつつ、平成 30 年代後半を目途に商業化の実現に向けた技術の整備を行うとともに、平成 30 年代後半での民間が主導する商業化のためのプロジェクトが開始されることを目指した技術開発が進められている。

海底熱水鉱床の開発については、平成 29 年度に、実海域でのパイロット試験が行われる予定であり、平成 30 年代後半以降に民間企業が参画する商業化に向けたプロジェクトのための技術開発等が進められている。

(2) 海洋資源開発における環境影響評価 (EIA)

海洋資源開発における EIA については、国家管轄権外区域の海洋生物多様性 (BBNJ) に関する議論や国際海底機構 (ISA) において検討されている EIA との整合性を考慮して検討していく必要がある。また、これらの国際的な議論を主導的に牽引していけるよう、積極的な発信を行っていく必要がある。

(3) 東シナ海における中国による一方的な開発

2008 年 6 月日中間で境界が画定されていない東シナ海を「平和・協力・友好の海」とするため、境界画定が実現するまでの過渡的期間における双方の法的立場を損なうことのない協力について一致した(「2008 年合意」)。しかしながら、2013 年 6 月以降、日中の地理的中間線の中国側で新たな海洋プラットフォームの建設が確認され、それ以後、共同開発合意に反する中国による一方的な開発行為などが継続されている。

3. EEZにおける諸外国による海洋の科学的調査

(1) 日中間の相互事前通報の枠組み

我が国が国連海洋法条約（UNCLOS）を締結した1996年頃から、東シナ海のEEZと大陸棚の境界画定が日中間で行われていないことに起因し、中国が日本のEEZにおいて事前通報なしに海洋の科学的調査（MSR）を行う事案が頻発していた。

こうした状況を受け、2001年から、東シナ海でのMSRに関する日中間の相互事前通報の枠組みが、境界画定までの暫定的措置として導入されている。本枠組み導入の効果としては、中国側のMSRが一定程度予見可能になり、秩序だったものとなっていること、また、日中当局間の信頼関係の醸成にもある程度寄与していることが挙げられる。

(2) 中国の海洋調査船による特異行動

近年では、中国側による相互事前通報枠組みに反する事例（未通報の調査や事前通報とは異なる海域における調査等、いわゆる特異行動）が発生しており、違反が確認された場合には、その都度、現場及び外交ルートでの申入れが行われている。

4. 海洋における新たな動きへの対応（海洋環境の保護と保全）

海洋に関して国内及び国際的に見られる新たな動きの中でも、特に顕著なものが海洋保護区（MPA）の設定や海洋のEIAなど、海洋環境の保護と保全に関するものであり、それらについて、国内の資源開発、洋上風力発電の現状も踏まえつつ議論を行った。

(1) 環境影響評価

メタンハイドレートの開発や海底熱水鉱床等の海底資源開発にあたっては、ISA環境ガイドライン等の基準を参照して行われている。

なお、洋上風力発電のEIAに関する取組については、法律に基づきEIAが行われており、諸外国には先事例もある。

(2) 海洋保護区

日本では、MPAは生物資源の採捕を行わないことだけではなく、例えば、共同漁業区域が設定され漁協の組合員により適切な資源管理が行われているような水域があり、そのような適切な資源管理を行いながら採捕を行っている区域も日本型のMPAとみなせると考えている。

(3) 国家管轄権外区域の海洋生物多様性（BBNJ）

1990年代以降、公海の生物多様性を保全する必要性や、深海の生物資源の商業

開発の可能性が出てきたことから BBNJ の保全及び持続可能な利用に関する議論が始まり、2015 年 6 月に国連総会において、BBNJ の保全及び持続可能な利用に関し、UNCLOS の下の新たな国際協定を作成することが決定された。準備会合の場で、この新協定の条文案の要素に関する検討が進められている。

5. 海洋における安全の確保、海洋の安全保障

(1) 参与会議におけるこれまでの安全保障に関する議論

我が国を取り巻く安全保障環境の変化に鑑みれば、海洋政策において安全保障を統括してとらえ、これを重点的に議論していく必要があるという認識に至った。

海洋の安全の確保や安全保障に関する議論は、決して新しい項目ではなく、これまでも海洋政策における様々な分野で議論されてきた事項を踏まえたものである。

(2) 今後検討すべき論点

海洋における安全の確保や、安全保障に関して正しく現状を認識し、その評価を踏まえ、変化した社会情勢に対応していく必要があることから、海域の利用に関する議論においても、安全保障の観点から次期海洋基本計画の策定にあたって検討すべき論点について議論を行った。

IV. 提言

平成 27 年度の参与会議意見書では、海域の利用の促進等の在り方 PT での検討を基に以下の 5 つについて提言がなされている。

- ①海域の利用の促進等の在り方についての基本的な考え方
- ②国際法上の主権的権利等を行行使する主体（国）の明確化
- ③EEZ や大陸棚に関する国内法の適用の検証及び法執行体制の強化
- ④環境影響評価（EIA）の制度の在り方の検討
- ⑤海洋の環境保全等に関する新たな動きへの対応

上記の①～⑤に関する提言を踏まえる形で、本年度の海域の利用の促進等の在り方 PT においては、さらに検討を深める必要がある点について、海洋における具体的な活動という観点から解決すべき課題等について検討を行った。なお、⑤の海洋における新たな動きに関しては、国際的な議論の状況も考慮しつつ検討を行った。

提言②に関しては、港湾区域内の例ではあるが、平成 28 年の港湾法の改正により、港湾の機能を維持しつつ港湾区域内水域等の有効活用を図るため、当該港湾区域内水域等の占用許可の申請を行うことができる者を公募により決定する制度が創設された。今後、一般海域においても制度の整備が求められる。

提言③に関連する海上保安庁の対応能力や海洋監視能力の強化、海洋調査体制の整備等については、平成 28 年度補正予算及び、平成 29 年度当初予算により能力強化及び体制の整備が進みつつある。

提言④に関連して、戦略的イノベーション創造プログラム (SIP) の場においても、環境影響評価の手法について国際的な議論を踏まえた検討が進められている。また、海洋状況把握 (MDA) の能力強化の取組の一つとして、海洋観測等に関する基盤の強化が平成 28 年 7 月に総合海洋政策本部決定されるなど、具体的な取組が促進されている。

ここに、昨年度の提言に関する状況及び、本年度の海域の利用の促進等の在り方 PT における議論を踏まえ、以下のとおり提言する。

1. 資源管理、資源量の確保の観点から見た我が国における水産業について

- (1) 資源管理、資源量の確保を重点的に考えるためには、二国間、多国間の協定、枠組みを活用するとともに、資源管理のための海洋調査等によりデータ収集を強化し、漁獲以外の気候変動や物質循環の変容も分析して、日本として国際的な動きにつき、貢献・主導していくべきである。
- (2) 資源の持続的な利用と適正な管理の観点から、海上保安庁及び水産庁等による外国漁船に対する取締り体制を強化していくべきである。

2. 我が国海域における海洋資源開発について

- (1) 海洋は未知の部分が多く、EEZにおける海洋調査や観測を強化する必要がある。また、これら調査、観測は、海洋に関する国民の関心を喚起し、実際に海域を利用する実績を積み上げ、海洋への進出・海域の利用に対する国家としての意思を明らかにする上でも強化すべきである。
- (2) 海洋資源開発に当たっては、開発と海洋環境の保護と保全のバランスの観点から多様な関連主体が適切な EIA を行うように必要な検討を進めるべきである。
- (3) 海洋の資源開発にあたっては、産業的に未成熟であり、技術的な不確実性により、トライアルアンドエラーが不可避な部分があることを考慮し、民間のインセンティブを削がないように適切な支援を行う必要がある。また、技術者の育成についても支援体制を含めて進めていくべきである。
- (4) 洋上風力発電等のようなエネルギー開発と水産業、そして環境保護等との調整を行う必要がある。

3. EEZにおける規制について

今後、我が国 EEZ における諸外国による活動（MSR、構築物設置等）について諸規制を検討する場合には、以下の視点を考慮すべきである。

(1) 国際法との関係

UNCLOS では、構築物等の設置及び MSR に関して十分な規定が設けられていないため、法整備等の検討に当たっては、いかに UNCLOS との整合性をとり、また、国際秩序形成に貢献するような国家実行が確保できるかという点について留意する必要がある。

また、MSR 法制を策定するに当たっては、外国 EEZ における日本の MSR の権利が相互主義的に狭められることのないように留意すべきである。

(2) 国内法との関係

UNCLOS にも関わる点であるが、洋上における構築物及び MSR に関して定義が定まっていないため、これを整理する必要がある。特に、罰則をかける場合には罪刑法定主義との関係で、構成要件等に関する整理が必要であるなど、国内法体系との関係で整理を行う必要がある。

(3) 近隣諸国との関係

近隣諸国と我が国との間に海域の境界未画定の問題があり、既存の枠組み、特に MSR に関する日中間の相互事前通報枠組み等がある中で、法整備の検討に当たっては、これらの枠組みとの整合性について検討する必要がある。

4. 海洋における新たな動きへの対応（特に海洋環境の保護と保全）

(1) 我が国が、海洋環境の保護と保全をいかに進めるかを検討するに当たっては、法的担保・手法の検討・実効性担保の必要性についての留意が必要である。その際 EIA に関しては、陸上とは異なる海洋の特性、実施主体以外の第三者による評価の重要性も認識し、検討すべきである。

また、EIA の検討にあたっては、BBNJ についての議論や ISA で議論されている基準との整合性、「海洋の一体性」の観点も考慮すべきである。

更に、日本は海洋資源開発に先進的に取り組んでいる立場から、国際的な議論を主導するような発信を積極的に行っていくべきである。

(2) 我が国の海洋環境の保護と保全についての考え方としては、持続的利用を重視する日本の立場を維持すべきである。なお、その際には、MPA の設定、維持管理にも一定の MSR が必要との日本の立場を維持すべきである。

(3) 国際的に、MPA 設定海域の拡大をはじめ海域保護の一層の促進が望まれている。そのような国際的な取り組みへ日本が参画していく上では、各国の実践に関する比較検討も行っていくべきである。

5. 海洋における安全の確保、海洋の安全保障について

既に、次期海洋基本計画に向けての検討が参与会議で行われており、そこでは、今後、これまで以上に、海洋における安全の確保、安全保障についての議論が進められていく見込みである。この点に関し、本 PT では、今後の海洋基本計画改訂に向けた検討に含めるべき論点として以下を挙げる。

(1) 海洋の安全保障の検討にあたり持つべき意識

- ・安全保障は、「相手があり」、「予測不能である」ということから、事態を想定した議論を行う必要がある。
- ・相手に対する対抗的な手段だけでなく、国益を考慮し、国民の意識を喚起するとともに、我が国の権利の行使を図り、我が国の海域を管轄することの国家的な意思を表すという観点が必要である。
- ・海洋秩序における航行の自由に代表される海洋の自由と、沿岸国としての権利行使とのバランスをどう取るかについて、日本として意識的に議論すべきである。
- ・次期海洋基本計画の検討では、人間の安全保障、国民の安全保障も重視する必要がある。
- ・経済安全保障に関して検討する場合には、エネルギーセキュリティーの観点からの自国による独自の資源開発の意義も含め、幅広い視点から資源の確保の在り方について検討する必要がある。
- ・法執行については、法的基盤の整備を重視する必要がある。その際、外国の法制度を参考にすることが重要である。
- ・国内の法執行体制の整備に加えて、外交的手法や国際的な世論への働きかけといった方法も必要である。

(2) 検討の項目の優先性、重要度について

- ・安全保障の議論においては、海洋安全保障、つまり主として防衛・警備に係る部分が中心にあるという観点を持ちつつ、同時に、海洋の安全を議論していく必要がある。
- ・情報収集、特に我が国独自の情報収集の重要性について検討するべき。
- ・検討の項目を体系的に構築していくことが課題として重要である。

結び

今年度の海域の利用の促進等の在り方 PT の検討に当たっては、これまでの議論に加え、海域利用の促進が必要な分野に注目し、初の本格的な試みとして、資源開発等を含め、海洋開発を振興することが国益の源泉であることを認識し、海洋権益を確保

するに当たっての、安全保障環境を維持することの重要性についての議論も行った。

また、これまで以上に、国際的潮流、対外発信を含む国際的貢献も念頭に議論を行った。これらの議論を踏まえ、上記の提言を取りまとめた。

この提言が、政府が海洋に関する様々な政策を戦略的に推進し、具体的な施策を推進するのに資するようになることを期待する。

また、折しも、次期海洋基本計画の検討が本格化するタイミングでもあり、本提言が、今後の次期海洋基本計画の策定に当たり、検討の材料を提供することを期待する。

安倍総理大臣は、本年1月に東南アジア及び豪州を歴訪した際に、海洋における「法の支配」及び「自由で開かれた海」の重要性について強調されている。本PTとしては、今後、参与会議にてこれらの重要性についても意識して検討が行われていくことを期待する。

以上

海域の利用の促進等の在り方 PT 構成員

主査： 兼原 敦子 上智大学法学部教授
参与： 高島 正之 横浜埠頭株式会社顧問
古庄 幸一 元海上幕僚長
大和 裕幸 国立研究開発法人海上・港湾・航空技術研究所理事長
鷺尾 圭司 国立研究開発法人水産研究・教育機構理事（水産大学校代表）

外部有識者：

大塚 直 早稲田大学法学学術院教授
奥脇 直也 明治大学法科大学院教授
來生 新 放送大学理事・副学長
坂元 茂樹 同志社大学法学部教授（神戸大学名誉教授）
西本健太郎 東北大学大学院法学研究科准教授

（五十音順）

海域の利用の促進等の在り方 PT 開催実績

本PTの検討スケジュール

平成 28 年

6 月 22 日 (水)

第 1 回 PT

- ・「今年度の PT における検討事項について」

7 月 15 日 (金)

第 2 回 PT

- ・「領海・EEZ における海洋の科学的調査の現状」
- ・「洋上構築物について」

8 月 3 日 (水)

第 3 回 PT

- ・「我が国海域での水産業の現状」
- ・「我が国の海洋資源開発」

10 月 14 日 (金)

第 4 回 PT

- ・「海洋における新たな動きへの対応（環境等）」

12 月 22 日 (木)

第 5 回 PT

- ・自由討論（PT 報告書のとりまとめに向けて）
- ・海洋における安全の確保、安全保障等

平成 29 年

1 月 19 日 (水)

第 6 回 PT

- ・PT 報告書のとりまとめ