
日本海洋政策学会誌

第8号

(2018年11月)

創立10周年記念号



 日本海洋政策学会

日本海洋政策学会誌

第8号
(2018年11月)

創立10周年記念号



日本海洋政策学会

日本海洋政策学会

会長	奥脇 直也 / 東京大学 (名誉教授)
副会長	寺島 紘士 / 笹川平和財団 海洋政策研究所 山形 俊男 / 海洋研究開発機構 來生 新 / 放送大学
理事	植松 光夫 / 東京大学 大塚 夏彦 / 北海道大学 兼原 敦子 / 上智大学 河野 真理子 / 早稲田大学 坂元 茂樹 / 同志社大学 佐藤 慎司 / 東京大学 佐藤 徹 / 東京大学 柴山 知也 / 早稲田大学 杉本 正彦 / エヌ・ティー・ティー・データ 竹内 俊郎 / 東京海洋大学 塚本 勝巳 / 日本大学 中原 裕幸 / 横浜国立大学 日比谷 紀之 / 東京大学 松田 裕之 / 横浜国立大学 道田 豊 / 東京大学
監事	岡本 信明 / トキワ松学園 山下 東子 / 大東文化大学
顧問	栗林 忠男 / 日本海事センター 小宮山 宏 / 三菱総合研究所 秋山 昌廣 / 秋山アソシエイツ 小池 勲夫 / いであ
常設委員会	総務委員会 (委員長 中原 裕幸) 財務委員会 (委員長 大塚 夏彦) 学術委員会 (委員長 坂元 茂樹) 編集委員会 (委員長 兼原 敦子) 広報委員会 (委員長 柴山 知也)
事務局	事務局長 中原 裕幸 事務局次長 道田 豊

— 目 次 —

■ 巻頭言

- ◇海洋の未来秩序と第三期海洋基本計画 4
奥脇 直也

■ 祝辞

- 小宮山 宏 9
武見 敬三 10
羽尾 一郎 11
宮原 耕治 12
來生 新 13

■ 招待論文

- ◇「海洋再生可能エネルギー発電設備の整備に係る海域の利用の促進に関する法律案」の紹介、
その意義と展望の検討 14
來生 新

■ 論文

- ◇大陸棚境界画定紛争の解決における大陸棚資源開発権の意義 29
大河内 美香
◇持続可能な開発目標 14（海洋）達成に向けた施策に関する国際動向と主要国における
施策実施状況の比較分析—日仏米を例として— 49
藤井 麻衣、前川 美湖、樋口 恵佳

■ 研究ノート

- ◇洋上風力発電、放置艇対策等の推進に資する海域管理法令の整備の現状と課題について 71
諏訪 達郎
◇有事における海上貿易交通に関する一考察—用船契約と海上保険の観点から— 82
吉野 愼剛

■ 第9回年次大会概要 94

■ 編集委員会より 96

- ◇編集後記
兼原 敦子

海洋の未来秩序と第三期海洋基本計画

Foreword: Future Order of Ocean and The Third Basic Plan on Ocean Policy

奥脇 直也¹

Naoya Okuwaki

海洋ガバナンス

国連海洋法条約（海洋法条約）は「海の憲法」ともいわれるように、いわば海洋の未来秩序の青写真をも提示したものである。現に海洋法条約では、既存の海域制度に加えて、排他的経済水域（EEZ）や深海底（DSB）といった海域制度が導入されて、海域全てが海洋法で規律されるようになった。それとともに、海洋環境の保護及び保全、海洋科学調査、海洋紛争解決についても新たな法制度が創設された。ただそれだけに条約規定の内容には、締結後の国家実行や国際組織の討議を通じて順次その規律の内容の詳細を確定していく必要のある事項も多い。特にEEZに関する規定には、将来の新たな海域利用の発展に備えて予め条約で規定していない事項（未帰属の権限）があり得ることを予定した規定が設けられている。また資源開発を主として規律するEEZ制度については公海自由と沿岸国の主権的権利の調整も未確定な部分を残す。さらに海域は一体的なものであるから、海域を人為的に区分することが新たな問題も発生させる。公海とEEZに跨る責任ある漁業（IUU漁業の規制）、深海底開発の環境影響評価基準と沿岸海域の環境規制、国家管轄権外の生物多様性（BBNJ）などをめぐる問題もある。

海洋法条約は「海洋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必要があることを認識」（前文）するとされており、そこにも海洋問題の相互関連性が述べられており、それらを適切に解決していくためには単に海洋法条約の規定を機械的に適用すれば済むというものではない。条約の海域別の枠組みを尊重しつつ、海洋問題を全体として調和的に解決するような新たな規律を追加していく必要もある。同時に、海洋にはすでに既存の利害関係者（stakeholder）が存在するから、それら利用者の利害を勘案しつつ、合意の形成を通じて、条約に新たな具体的な内容を創設していくことも期待されている。つまり各規律分野の知識を集約し、合意形成において海洋法条約を上手く使っていくことが要請されているのである。「海洋ガバナンス」という概念はこのようにして海洋法条約が実効化されていく過程のことを指すのであろう。

海洋法条約の締結にともない海洋研究においてもその総合化ということが言われるようになる。分野横断的な研究教育組織として海洋アライアンスが東京大学に設置され、海洋基本法によって省庁横断的な政策決定の責任を担う総合海洋政策本部が立ち上げられた。産学官政を結ぶ日本海洋政策学会（その前身である海洋政策研究会）が創設されたのもほぼ同時である。同学会は総合海洋政策本部の参与会議にも多くの参与員を送り出してきた。その意味で海洋政策学会にとって「海洋の総合的管理」が当然の前提となる。海洋の総合的管理こそが海洋政策学の基盤であるともいえる。

総合的海洋管理のもう一つの必要を促したのは、いわゆる地球的問題群（global issues）の噴出である。それは総合的な政策的対応への関心を喚起する。海洋環境についても、地球温暖化に伴う海面上昇・生態系の破壊・生物資源の減少などへ関心が大きく移動した。それら問題には、複雑に絡み合う多様な原因の発見と提案される対策の二律背反関係（trade off）の理解、そしてその対策の実施にお

¹ 東京大学名誉教授／Professor Emeritus, The University of Tokyo

ける慎重さと調整能力が必要となる。「知る・護る・利用する」を総合することである。これは言うは易く、行いうに難い問題である。海洋を知るといっても最先端の科学的知識は高度に専門的で専門分野以外の人と共有するためにはとんでもない労力を要する。科学の専門知識を適正に解釈し、一般人に伝達する作業である。海洋法条約の漁業資源の保護及び保全の基礎をなす「最大の持続的生産（MSY）」も資源の原初的狀態の回復の基準ではないし、それ自体客観的な基準ではなく、資源量の長期変動（regime shift）や生態系の順応型管理（adaptive management）など新たな科学的手法の発展に応じて変更されうる。海洋法条約の「最適生産（optimum yield）」の概念にはすでに資源利用の社会経済的要素が組み込まれている。「護る」ということも最近の科学では、目に見える船舶起因・陸起因の汚染のみではなく、深く静かにかつ着実に進行する地球温暖化や酸性化などが注目され、それがもたらす珊瑚礁の白化（死滅）、生態系の変動・多様性の劣化、漁獲資源の大きな変化が生じる。人間は温暖化による大規模台風災害や集中豪雨から直接の被害を受けて初めて、深刻な地球環境の変化に気づく。もっとも「護る」措置が管理を伴わない場合には、却って海域の他の「利用」を阻害する場合もある。海産哺乳類の生態系に人間が関与したのは、種の保存には人間の持続的かつ適正な管理が必要とされ、そのためには必要な調査とデータの継続的収集が必要となる。そうした管理がなされない保護は、増えすぎた鯨類間の競争を引き起こす懸念がある。EEZの適切な管理に失敗した沿岸国が、境界未画定であることを理由に他国の管理水域で無秩序な漁業をしたり、公海漁業を理由に大挙して沖合に押しかけたりして無責任な漁獲を行う例もある。無報告漁業は科学的根拠をもった責任ある漁業を阻害する。漁獲を禁止された保護区では、周辺海域が優良な漁場となってしまう。クリーム・スキミングが生じ、「護る」努力が無為にされる。またすでに利害関係者がいる海域資源の利用と、単純な「保護」との調整を合意によって図ることは大変に難しい。かつてグロティウスは公海自由を広大な海域の管理不能性と資源の無尽蔵性によって基礎づけた。しかし現代の海域利用の技術革新はそのような悠長な前提を覆しているのである。

法の支配

既に述べたように、海洋法条約は海域制度によって国家の管轄区分を棲み分けているが、海洋は人為の海域区分を超えた一体性を持ち、人間の活動も海域を越えて広がるため、人間の海域利用の変化・発展とともに新たに調整を要する問題が発生する。この調整問題を海域区分だけで解消することは不可能である。一方で海洋法条約の海域区分の枠組みを調整の出発点としては尊重しつつ、他方でそれに厳格に拘ることなく、海の秩序の再構築、海の富の衡平な利用という観点から、合意を通じて柔軟な国際協力の体制を整える必要がある。立法的な知恵を出さなければ、海洋秩序の安定が図れない場合も生じるのである。そうした新たな解決に合意できないときには、国家は法の枠組に固執して態度を硬化させるか、逆にそれをあからさまに無視するかのいずれかの立場を取りかねない。紛争の性質上そうした知恵が発揮しにくい領域帰属や境界画定をめぐる紛争は膠着しがちとなり、さらに状況を悪化させる。国際法はしばしばそうした矛盾対立と悪循環を内包する。海洋法はそうした対立を内包させながらも、海域区分を超えた課題を解決して安定した海洋秩序を構築する宿命を負っている。

海洋における「法の支配」とは国際法の枠組みに従って国家が諸国の共通の目的を達成するためにその管轄する活動について確実に法に準拠した活動を確保することである。責任ある漁業の実現、海上犯罪の取り締まり、海上テロリズムの防止、遭難・救助などである。しかし国家間における「法の支配」においては、国内法秩序の類推で直ちに紛争の裁判による解決を想起するのは適切ではない。国際法では司法による紛争の最終的解決が制度的に担保されているわけではない。また国内の立法府に相当するも

のが存在しないから立法的な正義の実現も担保されていない。要するに外交による合意の模索が国際的正義の実現の基本である。

成熟した市民社会においては、国内法のレベルでも、急速な社会の変化に立法が追いつかない場合や一般法の枠組みの中で関係当事者が具体的義務の内容を補完することを要請される場合、国家によって強制されない規範としてのソフト・ローとか代替的紛争解決手続（ADR）が重視されるようになってくる。海洋法は、まさにソフト・ローによる部分が多く、また国際裁判がしばしば司法立法の機能に踏み込む場合すら見受けられる。UNCLOS は基本的に裁判による紛争解決を図っているが、国家間での調整が着きそうもないような問題は裁判から外し、または外すことが出来るようにしている。例えば EEZ の可能漁獲量や自国の漁獲能力の決定や EEZ での科学調査で沿岸国が裁量によって同意を与えなくてよい事項をめぐる紛争は裁判付託義務を負わないのである。

国際社会における「法の支配」は、外交による合意形成努力をスキップする場合には、法の硬直的機能を強調して形式的な紛争解決を導くが、結局、その結果としての判決は訴訟当事国のいずれが受け入れず、判決の実現が困難となって裁判そのものの権威を貶めることになりかねない。つまり当事国の合意を阻害することを通じて海洋の安定的秩序の形成を難しくすることが多い。

結局、「法の支配」とは、外交交渉において常に法の概念を用いて保護すべき自国の利益を表示すること、自国の法的立場の透明性と一貫性を継続的に説明することを最小限の要請として含む、利益保護の立場の妥協と新たな合意形成による不断の国際秩序形成の過程として理解する必要がある。合意形成が出来ずに裁判が行われる場合でも、裁判判決はその合意形成の過程における紛争当事国による法的概念を用いた議論の記録として有意義なのであり、敗訴国に判決内容を遵守すべきことを強制できるから意味があるわけではない。また判決が確定した法の概念は、その判決が裁いた紛争に固有のものであって、当然に他の類似の紛争に自明のものとして適用可能とされるわけでもない。国際紛争は個性的であり一回性に強く彩られる。

総合的な海洋の安全保障

第三次海洋基本計画では政策のキャッチフレーズとして「新たな海洋立国への挑戦」を掲げているが、同時に特徴的なことは「総合的な海洋の安全保障」を基本計画の中心に据えたことである。第三期の総合海洋政策参与会議は海洋産業、海洋環境、海洋人材育成など 3 つの PT とは別に、海洋安全保障小委員会を設置していた。なぜ PT とは別に小委員会という形をとったのかは必ずしも明らかではないが、それが少なくとも、海洋基本法の制定以後の 10 年間で、日本海・東シナ海・南シナ海やソマリア海賊など海洋の安全保障情勢が一段と厳しくなったこと、日本周辺海域での外国漁船の違法漁業や無規制漁業による被害の拡大・水揚げの激減や海上犯罪や海上災害の増加などの事情があり、国民の関心も高まっていたためでもあることは容易に想像できる。それゆえ、日本の海洋政策が安保中心の内向き志向に転じたことを危ぶむ声もある。つまり日本は四囲を海に守られてきたという受け身の発想、神風的発想である。しかしこの基本計画の全体を見ればわかるように、そこにいう「海洋の安全保障」の概念はまさに総合的な概念であり、この概念がすべての海洋政策、さらには国家政策に通底する政策の基本概念として提起されているのである。四囲を海であることを最大限に利用して人類社会に貢献することが我が国将来の持続的発展につなげることを目指す、それが「海洋立国」への挑戦ということであろう。

これまで国際関係論でしばしば使われてきた「人間の安全保障」はしばしば国家の安全保障と対置させられてきた。これに対して、海洋の安全保障の概念は、政策過程が国家安全保障の中核に近づくほど

に国家の軍事的安全保障と一体化するが、海洋基本計画ではこの部分は軍事的機微に関わる問題として対象として取り上げられていない。むしろ海洋基本法のなかでの概念の外延を確定して、そこに含まれる個別の海洋政策の射程、相互関連性、実施の優先順位などを総合的に判断する基準を提供しようとするものである。それを「海洋の安全保障」の概念で総合したのは、まさに陸域と異なる海域の特殊性からなのであろう。海域が連接一体性を成すのと同様に、今や、海域と陸域も隣接一体である。かつて陸上の人間生活から生じた問題は、海域に垂れ流されて処理され、解消された。自然の浄化能力などと呼ばれたものである。それが1970年代初頭以後の長距離大気汚染による酸性雨と森林破壊や河川排水から生じた水俣病、タンカー事故からの大規模海洋汚染、さらにはオゾン層破壊や気候変動などの地球環境問題など、「かけがえのない地球」(Only One Earth)は認識を一変させた。ただこうした認識の変化に対応した対策が直ちに着手されたわけではない。海洋についてみれば、船舶起因汚染に関する対応は船舶の構造基準、配乗基準、設備基準の改定、賠償制度などがIMOなどを通じて策定されたが、海洋汚染の大部分の原因である陸起因汚染については手つかずの状態である。陸起因汚染の海からの規制は、結局、陸域における人間の生活様式の変更や規制を伴わざるを得ず、陸域における国家の国内統治の裁量に関わるからである。農薬がメコン川河口の珊瑚を死滅させても上流の米作の農薬規制を行うことには困難が伴う。海ごみや化粧品を原因とするマイクロプラスチックについても同様である。原因から結果に至る因果関係についての科学的知見を明らかにし、その知見を共有化していく努力が必要となる。そして海洋はまさにそうした各国の政策的対応の裁量に委ねて様子見を決め込んでいる時間的余裕がない分野なのである。日本がその先頭に立つことは、ひいては日本の安全を最も高く保障することになるということであろう。

第三次海洋基本計画で述べられている「総合的な海洋の安全保障」の強化に貢献する基層のうち、その基盤となる優先的施策として掲げられている海洋状況把握(MDA)体制の確立という目標は、概念の中核に近づけばリアルタイムな軍事情報の関係部局間での共有とか伝達などが中心となり、逆に情報の対外秘匿性の限度の問題が含まれる。MDAが最初に構想されたアメリカではまさにそうした軍事的な意味で用いられていた。しかしながら基本計画のMDAは海洋学的な情報・データをも取り込んだ広い概念でもある。それらデータは必要になった時にいつでも取り出せるような形で継続的に蓄積され、問題の経年変化をデータによって裏付けられるよう準備しておく必要性に支えられる概念である。また同じく優先的な課題とされる国境離島の保全・管理も、単に国境管理や離島の陸土防衛ということにとどまらず、離島住民の医療・教育・交通などの面での生活確保を通じて、周辺海域の変化の観察・迅速な通報などによって安全保障の確保につながるとともに、周辺海域の漁場の整備・環境保護、国民の海洋教育の場の提供、さらに遭難救助や海洋を通じた外国との交流の拠点など、多様な目的につながるものとされている。

海洋政策学

そうした意味で第三期海洋基本計画の背景にある思想は、わが海洋政策学会に根本的な問題を突き付けているように思われる。日本海洋政策学会は、学会の設立当初から、「海洋政策学」とは何かという学会のアイデンティティを問われてきた。しかしその問いへの「これだ!」という答えはまだない。学問分野毎の専門性に立脚して発展してきた近代「科」学にとっては、「海洋政策学」にディシプリンがないということは本来ありえない。しかし学会にとって、それはせいぜい「海洋政策」を対象とする学問という意味しか持っていなかった。しかもその対象とする方法は専門性を根拠に吟味・批判し、海洋政策を基礎づける科学的知見を政策決定過程に提供し、あるいはその法的枠組みを設定するなどとどまり、海洋政策の

総合性をどのように構築するかについては、その方法を模索し続けてきたにとどまる。にもかかわらず海洋に関心をもつ人達がなぜこの学会に集まってきたのだろうか？海洋法条約、海洋基本法、海洋基本計画などの海洋に関する大きな流れがそれを加速したことには疑いがない。東京大学アライアンスは、海洋を対象とする研究者が250人もいたのに、その人たちの間で何らの交流もないのは変だろうという声に支えられて創設された。だから固有の学生はいなかった。大学の研究組織としてはありえない分野横断的な研究教育組織を目指したからである。当時、海洋関係の研究者養成に苦勞してきたことも背景にある。

しかし専門に分化しそれぞれの分野に引きこもって最先端の研究を遂行していた人たちが、共通の課題について議論を交換し、どこが変であるかを自分の領域の科学的常識の中から指摘し合うことは、存外、大きな意味を持ち、知らないうちに学問の政策学としての総合性を育ててきているように思われる。その意味で、第三期海洋基本計画が海洋政策の基本に位置づけた「総合的な海洋の安全保障」という概念を、海洋政策学会での議論において、常に、想起し続けることが重要であろう。海洋基本計画の「総合的な海洋の安全保障」は決して独善的な海洋権益の保護を主張するものではない。むしろ国際協調を通じて公正なルールに基づいて開かれ安定した海洋を維持することによって、間接的・迂回的にわが国にとって好ましい情勢や環境を能動的に作り出すことを目指している。海洋の豊かさや潜在力の最大限の活用による国力を持続的に維持することも、豊かな海を子孫に引き継ぐことや、海を支える人の教育・育成の方向性として受け止められ、さらに技術革新を通じての海の把握や未知なる海への挑戦につながり、そしてそれらの方向付けにより平和につながぎ、海の世界の基準設定を推進することにつなげている。こうした方向性に関する議論は、持続可能性目標（SDGs）やSociety 5.0と必然的に結びついて、未来社会における物質循環の基本的倫理モデルを作ることにつながるのかもしれない。かつて私は「海からの視点」をもって陸の問題（人間社会の問題）考えてみることの必要性を説いたことがあった。海洋政策学会に先立つ海洋政策研究会の設立の際に書いた論文である。今、第三期海洋基本計画の「総合的な海洋の安全保障」の私なりの理解と、その論文が結びついたような気がしている。

日本海洋政策学会発足10周年を祝して

小宮山 宏¹
Hiroshi Komiyama

日本海洋政策学会の10周年、誠におめでとうございます。私は研究会として発足して3年、学会と名乗ってから3年の計6年間、会長を務めさせていただきました。こうして10周年を迎えられたこと、誠に感慨深いものがあります。

日本海洋政策学会は、2007年の海洋基本法制定を契機とした、我が国の海洋政策に係る取組を支える人々を中心として成り立っております。ご承知のとおり、海洋問題は、環境、気象、資源、漁業、エネルギー、航海、安全保障など様々な分野に幅広く存在し、これらがお互いに関連を持ち、複雑に作用し合っています。そのことを踏まえ、従来の学問分野にとらわれず、広く海洋に関わる人々が参集し、学際的かつ総合的な海洋政策学の確立・深化に資することを目指して設立されたのが、日本海洋政策研究会でした。その後、より一層の活動の活性化を目指して、2011年に日本海洋政策学会と名称を変更して今日に至ります。海洋問題は人類が勝手に定めた境界とは関係なく存在します。その解決には、国際的な取組が不可欠であることから、設立当初から一貫して国際交流を重視し、海洋と人類との共生に貢献することも目的とし、活動を行って参りました。

こうした会員皆様の努力の甲斐あって、2013年学会発足後わずか二年で日本学術会議協力学術研究団体の指定を受けるという、いわば快挙を成し遂げることができました。現在、会員232名・学生12名・法人27社の会員を有するまでに発展しております。

毎年12月に開催されている年次大会は、基調講演に続き、研究発表やパネルディスカッションなどの活発な議論が行われ、海洋政策の学術成果発表の場として定着しています。また、学会誌「日本海洋政策学会誌」の定期的発行、海洋政策をめぐる諸問題に関してテーマを設定した課題研究の推進、日本海事新聞社との共催による「海の日」論文募集、海洋政策セミナーの開催など、精力的に活動が進められています。

これらの活動を通じ、本学会が海洋政策学の普及に貢献していることを初代会長として誠に嬉しく思っております。個人としては、本学会での取組み以外に、総合海洋政策本部における参与会議議長として、第2期海洋基本計画の改定にも尽力させていただきました。この5月には第3期海洋基本計画が総合海洋政策本部にて了承の上、閣議決定されたと伺っています。喜ばしいことです。一方で、当初から課題として指摘させていただいた情報公開や施策のフォローアップ等については、今後更なる取組が必要な状況でしょう。

本学会におかれましては、これらの点も含め、学術的な立場から我が国の海洋政策への提言を行っていただき、具体的な総合海洋政策の確立や新たに導入される政策が適切に展開されるよう、引き続き貢献されることを期待しています。学会会長退任にあたっての講演でも申し上げましたが、会員の皆様には是非、「空間的、時間的、文明的、文化的に俯瞰」する視点に立っていただくようお願いする次第です。

本学会の更なる発展と会員皆様の益々のご活躍を祈念して、私からのお祝いの言葉とさせていただきます。

¹ 三菱総合研究所理事長／Chairman of the Institute, Mitsubishi Research Institute, Inc.
プラチナ構想ネットワーク会長／President, Platinum Society Network
東京大学第28代総長／The 28th President, The University of Tokyo

学問的基盤としての日本海洋政策学会への期待

武見 敬三¹

Keizo Takemi

海洋政策は、その政策目的を達成しようとする、必然的に多分野を横断する知識と資源を効果的に動員することが求められる。それは自然科学はもとより社会科学をも幅広く含めたものとならざるを得ない。その為に学際的な学問としての基盤を如何に確立するかが、常に本質的な課題として問われることになる。

その意味でこの誠に難しい課題に果敢に挑戦してこられた日本海洋政策学会が、その発足から10年を迎えられた事はなによりも慶賀すべきことと考える。

私は、2006年に超党派の議員と有識者で構成される議連「海洋基本法研究会」の責任者（代表世話人）として海洋基本法の制定に携わった。海洋政策の目的は何か、その目的を達成する為には、いかなる考え方に基づき、如何に関係する府省を束ねてその政策を策定しなければならないのか、縦割り行政が跋扈する政府の政策決定において内閣府総合海洋政策本部にいかにして戦略的に政策を立案する機能を確保するか、立法化されて10年経つにもかかわらず基本法の実施にあたってはいまだ試行錯誤の連続である。

海洋政策の策定に当たっては、常に省益のみならず様々な政治力学が働き、政策決定を複雑にする。内閣府総合海洋政策本部における日常の政策決定は、事務局を構成する関係する府省からの出向者により策定される。そこでは、必然的に各府省の意見を積み上げ総合調整することになる。しかし、現実には調整は出来ても総合的に調整するのは極めて難しい。それは、総合するには強力な政治力学に裏打ちされた各府省を包含する多分野横断型の政策概念が共有されなければならないからである。

海洋基本法は、各府省からの積み上げによるボトムアップの政策立案過程に対峙する為に、総理に対する直接の諮問機関である参与会議を設置している。参与会議は、トップダウンの政策決定により海洋政策のあるべき姿を目指し、不必要な利害関係を抜きにして包括的にしかも科学的根拠に基づき戦略的に政策立案することが期待されている。

このボトムアップの政策決定とトップダウンの政策決定が対峙し、内閣府総合海洋政策本部において総合調整されることによって、我国の海洋政策が理想と理念をもって、しかも実現可能なものとなることが期待されている。しかし、現実の政治力学は圧倒的にボトムアップの政策決定が有利に機能していると言わざるを得ない。

この複雑な政策決定を克服し、我国の海洋国家としての特性を踏まえた海洋戦略を策定するには、多分野横断型の政策概念を作り上げるための多くの学際的研究の蓄積が不可欠である。この学問的基盤なくして、内閣府総合海洋政策本部内にて戦略的な政策立案機能を持つべく設置された参与会議も十分に安定した機能を確保することなど不可能であろう。

それだけに、我国が真に包括的な戦略を持った海洋政策の策定を可能とするために、その学問的基盤を提供する日本海洋政策学会の益々の発展を期待するものである。

¹ 参議院議員／Member, House of Councillors

自由民主党参議院政策審議会長／Chairman, LDP Policy Board in the House of Councillors

日本海洋政策学会創立10周年にあたって

羽尾 一郎¹
Ichiro Hao

貴会は、海洋の総合的管理、持続可能な開発等に向けた総合的な海洋政策の形成のため、学際的かつ総合的な学術研究の推進及び深化に資することを目的に、平成20年11月に「日本海洋政策研究会」として設立され、平成23年1月に、その活動の範囲を拡大し、現在の名称へと変更されました。

平成19年に制定された海洋基本法に基づき、政府では、これまで2期にわたる海洋基本計画を策定して、海洋に関する諸施策を総合的かつ計画的に推進してきましたが、その歴史とともに、貴会は我が国の海洋政策に対して学術的な観点から常に御意見をいただくなど、政策推進に向けた多大なる御貢献を賜りましたことに深く感謝申し上げます。

昨今の海洋を巡る情勢の変化に加え、海洋基本法施行後10年の総括を踏まえ、本年5月15日に、新たな海洋基本計画（第3期海洋基本計画）が閣議決定されました。第3期計画の策定に当たりましては、貴会からも御提言を頂くとともに、総合海洋政策本部参与会議からの意見書を踏まえて検討が進められましたが、貴会のテーマでもある「持続可能な開発」についても、計画の理念の1つとして、海洋の開発・利用と環境保全の調和や、海域管理の推進を達成していくことの重要性が盛り込まれました。

そして、海洋の安全保障の観点から海洋政策を幅広く捉え、「総合的な海洋の安全保障」として政府一体で取組を推進すること、具体的には、防衛・海上保安体制を強化するとともに、脅威の早期察知等につながる海洋状況把握（MDA）体制の確立や、我が国の領海等の外縁を根拠付ける国境離島の保全・管理を重点的に取り組むこととしています。このほか、メタンハイドレート、海底熱水鉱床、レアアース泥等の更なる海洋資源開発や、洋上風力発電の導入拡大など、海洋の産業利用の促進を図っていくとともに、北極政策を計画では初めて主要施策として位置付け、研究開発、国際協力、持続的な利用を強力に推進していくこととしています。

これらの海洋の主要施策の基本的な方針に基づき、約370項目の海洋施策を定めた本計画の実行性を高めるため、施策ごとに実施府省名を明記するとともに、重点的に進めるとした「MDAの能力強化」を独立項目としています。そして、各施策を着実に推進していくために、総合海洋政策本部が総合海洋政策推進事務局と一体となって政府の司令塔としての機能を果たすこと、PDCAサイクルを活用し、俯瞰的・定量的に把握するための指標を用いた工程管理を行うことも盛り込んでおります。本計画が掲げる「新たな海洋立国への挑戦」に向けて、統合的な形で各施策を、一步一步、着実に実施していく中で、引き続き、貴会の御指導・御鞭撻を賜りながら、その歩みを進めてまいりたいと考えております。

この10周年を通過点に、日本海洋政策学会がますます発展し、我が国及び世界の「海」の発展により大きく貢献されることを祈念し、お祝いの言葉といたします。

1 内閣府総合海洋政策推進事務局・前事務局長／Former Director-General, National Ocean Policy Secretariat, Cabinet Office, Government of Japan

日本海洋政策学会10周年を祝して

宮原 耕治¹
Koji Miyahara

日本海洋政策学会創立10周年誠にありがとうございます。奥協会長はじめ皆様の弛まぬご尽力により創立10年を迎えられましたこと心よりお喜び申し上げます。産業界の立場から、わが国の海洋政策につきまして、私の思うところを述べさせて頂きたいと思います。

わが国の経済・産業の発展は、「海」との関係を切り離せません。現在、年間10億トン（世界の約8%：2017年）にのぼる資源エネルギー、食料、自動車、鉄鋼、電気製品の輸出入などによって日本経済は支えられています。わが国の貿易に占める海上輸送貨物の割合は99.6%（2017年）であり、貿易の大勢を占めています。

私は縁あって政府の総合海洋政策本部参与会議座長として、第3期海洋基本計画の策定に携わって来ました。基本計画につきまして、主要内容を4点触れたいと思います。

1つ目は、昨今、日本周辺の「海」をめぐる国際情勢は大きく変化して来ており、海の安全保障を更に強化する必要があるという点です。

2つ目は、海洋由来のエネルギー・資源などを中心とした海洋産業利用の促進です。特に、膨大な埋蔵量があるといわれているメタンハイドレードと海底熱水鉱床については、産業化、さらに商業化に至るよう、官民が力を合わせる必要があります。

3つ目は、海洋環境の維持・保全であり、これも大きなテーマです。環境保全の分野において、わが国が国際社会をリードする役割を担い、海の豊かな恵みを地球全体で享受することにも貢献せねばならないと思います。

そして、4つ目に、日本の国民生活や経済活動の維持・発展、また、海洋産業の基盤となる人材育成の重要性を強調したいと思います。わが国は海洋立国を掲げながら、昨今では、若者の「海離れ」もみられます。その為にも海に対する関心を幼少の時から引き寄せ、学校教育の中で海と自分たちの生活や経済との関わりをしっかりと理解してもらうことが重要だと思います。そんな中、平成29年に公示された小・中学校の学習指導要領では、海洋に関連する内容が、教科書に盛り込まれることになり、大きな一歩と考えます。

そして、産業界側は、各企業が、自社で、必要な技術とノウハウを持った人材を育てると共に海洋産業を目指す学生に対して「産業の持つ魅力と明るい未来について」メッセージを発信続けることが最も重要だと思います。

また、祝日「海の日」を、国民こぞって、本来の由来である、「わが国が海の恩恵で経済や産業を発展させてきたことに感謝し、その繁栄を願う日」としたいと思います。ナショナルホリデー（国民の祝日）として「海の日」を持っているのは、世界を見渡しても我が国だけです。「7月の3連休の一日」というのではなく、「海の日」誕生の原点に立ち戻り、7月20日に固定化して欲しいと考えます。

最後に貴学会の益々のご発展を心より祈念して私の御挨拶とさせて頂きます。

¹ 日本郵船株式会社相談役／Board Counselor, Nippon Yusen Kabushiki Kaisha

日本海洋政策学会創設10周年を祝して

來生 新¹
Shin Kisugi

日本沿岸域学会会長として、日本海洋政策学会の創設 10 周年をお祝い申し上げます。

よく 10 年一昔といいます。10 年前の 2007 年（平成 19 年）は、4 月に海洋基本法が成立し、7 月には総合海洋政策本部・本部事務局・参与会議が発足するという、日本の海洋政策の展開に大きな進展があった年でした。その後の海洋基本計画の策定とそれに基づく海洋行政が本年第 3 期に至るという国内の動きが、この学会の 10 年の歩みとなって結実しています。

他方で、日本沿岸域学会は、幸いにして、本年創設 30 周年を迎えることができました。ともに海洋を研究対象とし、学際的な活動をする研究者の集団という点では、海洋政策学会は沿岸域学会と基本的な性格において類似性の高い学会だと言えます。その両学会の周年に 20 年の差はあるものの、同じめぐりあわせで周年を推移させていくことは、偶然とはいえ、相互に親しみを覚える一要因であるということができましよう。

海洋政策学会は、研究対象が沿岸域学会よりも広く、沿岸域、領海、排他的経済水域、公海のすべてを対象とし、政策に焦点を当てているという意味でも、沿岸域学会とは異なる研究の視点を持つ学会です。研究の空間的な大きさにおいては、海洋政策学会が沿岸域学会を包含し、研究対象の非限定性という点では、逆に、沿岸域学会が海洋政策学会を包含する関係にあるということもできます。しかし、海洋政策が科学的な認識に立脚をしなければならないという意味で、政策学が自然科学・社会科学・工学の研究成果を前提にするという意味では、両学会の研究領域に違いはないとも言えます。

このように、沿岸域学会と海洋政策学会は、違いもありつつ、近似性・同質性が大きく、たとえて言えば、兄弟のような学会同士といって過言ありません。研究領域の重なりもあるが故に、それぞれの学会に所属する研究者も、相当程度に重なりを見せています。わたくしも両学会に籍を置くものの一人です。

幸いにして、この 10 年の間、両学会はいろいろな意味で連携しあい、協力してまいりました。海はあらゆるものの母に例えられる存在です。母なる海を共にする両兄弟学会が、今後ますますその活動を盛にし、それぞれに足りないものを補い合い、刺激しあって、日本の学際的な海洋研究が一層の豊かな成果を生み出して行かねばなりません。海洋政策学会の次の 10 年のますますのご発展を祈念して、沿岸域学会からのお祝いの言葉といたします。

¹ 放送大学学長／President of the Open University of Japan
日本沿岸域学会会長／President of Japanese Association for Coastal Zone Studies

「海洋再生可能エネルギー発電設備の整備に係る海域の利用の促進に関する法律案」の紹介、その意義と展望の検討

An Introduction and Evaluation of a Bill for ‘Promotion of Special Sea Areas Use for Power Generation of Electricity Using Renewable Energy’

來生 新¹

Shin Kisugi

本稿は第196国会において審議未了で廃案となった「海洋再生可能エネルギー発電設備の整備に係る海域の利用の促進に関する法律案」の概要を紹介し、その意義を評価し、今後の展望を検討するものである。この法案は、これまでわが国の一般海域の利用に関して、国のコントロールが全く及ばなかった状況を改め、国のコントロールを及ぼす制度の導入を致した。この法案が導入しようとした一般海域をコントロールする制度は、基本方針の策定、海洋再生可能エネルギー発電整備促進区域の指定、公募占用計画の認定という一連の手続きからなる。これは一般海域における新たな行為規制法の形式をとりながら、実質的には今後の一般海域における漁業と他の利用の間の利害関係の調整の一般的ルールとなりうる意義を持つ。不幸にして第196国会では廃案となったが、この法律の一刻も早い制定を望むものである。

キーワード：一般海域、再生可能エネルギー、発電設備、洋上風力発電、海洋再生エネルギー発電整備促進区域

This article introduces an outline of a bill which failed to pass and was dropped during the 196th Diet session, and evaluates the system that the bill tried to enact. In Japan, there are many sea areas called ‘Ippan Kaiiki’. Ippan Kaiiki are sea areas where no national acts control human activities. The bill tried to introduce a new legal system to coordinate the conflicts of interest between fishery, marine transportation, and the generation of electricity using renewable energy, within the same sea area. The new system is composed of procedures for the establishment of national guidelines, promotion of the designation of special sea areas for the generation of renewable energy, and open recruitment of an exclusive user for the designated sea area. The bill, unfortunately, failed to pass and was dropped during the last Diet session. However, the new system that the bill tried to introduce is expected to be a substantially workable coordination measure to solve the conflicts of interest between fishery and other industrial uses of Ippan Kaiiki sea areas. I hope that the bill will be enacted as soon as possible.

Key words: Ippan Kaiiki sea area, renewable energy, facilities for electricity generation, offshore wind power system, promotion of special sea areas use for power generation of electricity using renewable energy

¹ 放送大学／The Open University of Japan

原稿受付日：2018年8月30日、受理日：2018年8月30日

1. はじめに

地球温暖化防止のための二酸化炭素排出量の削減との関係で、再生可能エネルギーの利用促進が世界各国の重要な政策課題となっている。現在の技術では、太陽光発電と風力発電が実用レベルに達した再生可能エネルギー利用の代表例である。

風力発電については、わが国においても、これまで陸上における風況の良い地域での立地から始まり、陸域において低コストで風車の建設可能な地域が少なくなるとともに、沿岸域の陸側、港湾区域での風力発電立地が試みられ、平成28年には、港湾法の改正による港湾区域内での立地促進政策もとられてきたところである¹。

海洋再生可能エネルギー発電については、火力発電に比べ二酸化炭素の排出量が少なく、地球温暖化対策として有効であること、大規模な開発により経済性の確保も可能なこと、人の住まない空間であるため環境問題が深刻化しないこと、関連産業への波及効果とともに、発電設備の設置・維持管理での港湾の活用による地元産業への好影響が期待できること等のメリットが指摘されていた。

欧州等においては、数百基に及ぶ風車を沖合の一定海域に集中的に設置する、ウィンドファームと呼ばれる洋上風力発電の開発が行われてきた。わが国の洋上風力発電は、既述のように、当初は海岸線の陸域で少数の風車の設置を試みる形で始まった。東日本大震災以降、原子力に代えて、再生可能エネルギーの比重を増やすことが政策課題として大きく取り上げられる中で、港湾管理者が、港湾区域内で、港湾の物流機能を妨げないことを条件とする、風力発電のための占用許可を行うことが時代の要請として認識された。港湾管理者の個別の占用許可の運用による立地の経験を経て、平成28年の港湾法改正による「占用公募制度」が導入され、その一層の促進が図られてきたというのがこれまでの経緯である。

しかし、ウィンドファームの名に値する大規模な風力発電のためには、港湾区域内では利用可能な空間の広がりに限界があることや、港湾本来の機能である物流機能の確保との抵触の問題もあり、より沖合の広大な海洋空間を利用する風力発電をいかに実現するかが、近時の海洋再生可能エネルギー発電設備の整備の大きな課題となっていた。

しかるに、沖合における海洋再生可能エネルギー発電設備の整備に係る海域の利用の促進に関しては、いわゆる「一般海域問題」²が存在し、国レベルでの長期にわたる海域の占有を実現するための統一的ルールがない状況にあった。当然に漁業等との先行利用との調整メカニズムも整備されていない。このような状況の下で、理論的・観念的には、領海内の海域は沿岸地方公共団体の管轄する空間であると理解されるために、地方公共団体が陸域から相当に離れた沖合の海域の占用許可を可能にする条例³を制定して、地方公共団体主導でウィンドファーム的な大規模の沖合利用が進む可能性があった⁴。

しかし、陸域と一体の空間として観念される沿岸域の海域が沿岸地方公共団体の管轄に属する空間として位置づけられるのは当然だとしても、陸域から沖合に遠く離れば離れるほど、当該海洋空間の利用の影響は、沿岸自治体のみに収まらず、隣接自治体をはじめとして潮流などの影響で日本全体に及ぶ可能性もある。このような問題の性格上、国が沖合の一般海域における海洋再生可能エネルギーの開発利用に、権限や責任を持たない制度が非合理なことは明らかである。条例による一般海域管理の管理制度しか存在しないという現状は、海域の沖合利用が一般化しつつある現在、日本の海洋管理政策の大きな欠陥として放置できない段階に達していると言える。

今回の「海洋再生可能エネルギー発電設備の整備に係る海域の利用の促進に関する法律案」（以下、海域利用法案と略）は、このような事態に対処することを目的として立法が試みられたものである。海域利用法案は平成30年3月9日閣議決定され、衆議院に議案受理された。しかし周知のように第196

通常国会はいわゆるモリカケ問題で紛糾し、会期延長をしたにもかかわらず海域利用法案は審議未了で廃案となった。

この法案の持つ、日本の海洋政策体系上の重要性に鑑みれば、次期国会に再びこの法案がかけられて法制化が進むことを期待するが、先のことはわからない。

本稿は、学会編集委員会が、現在の時点でこの法案の概要を紹介し、その意義、問題点を検討することが重要と判断されたため、ご依頼を受けて來生が執筆することとなった。

2. 法案の概要

(1) 法案策定の背景と目的

海域利用法案策定の背景について、総合海洋政策本部は、「海に囲まれ、かつ国土の面積も狭い我が国にとって、海洋再生可能エネルギー発電事業の長期的、安定的かつ効率的な実施が重要であることに鑑み、海洋に関する施策との調和を図りつつ、海洋再生可能エネルギー発電設備の整備に係る海域の利用を促進することが求められている」と説明する⁵。

このような状況判断をもとにした、この法案の目的は次のようなものである。

「この法律は、海洋再生可能エネルギー発電事業の長期的、安定的かつ効率的な実施の重要性に鑑み、海洋基本法に規定する海洋に関する施策との調和を図りつつ、海洋再生可能エネルギー発電設備の整備に係る海域の利用を促進するため、基本方針の策定、海洋再生可能エネルギー発電設備整備促進区域の指定、海洋再生可能エネルギー発電設備整備促進区域内の海域の占用等に係る計画の認定制度の創設等の措置を講ずることにより、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に寄与することを目的とする。」

(2) 法案の全体構造

法案は5章と付則からなる、全35条で構成される。第1章総則（1～6条）、第2章基本方針（7条）、第3章海洋再生可能エネルギー発電設備整備促進区域（8～26条）、第4章雑則（27～29条）、第5章罰則（30～35条）である。

実体的な規定の中心をなす第3章のみが節に分かれる構造となっており、第1節海洋再生可能エネルギー発電設備整備促進区域の指定等（8～12条）、第2節公募占用計画の認定等（13～22条）、第3節監督等（23～26条）となっている。

全体を通しての大きな流れは以下のように整理される。

- ①内閣総理大臣が、「海洋再生可能エネルギー発電設備の整備に係る海域の利用を促進するための基本方針」の案を作成し、政府が閣議決定により定める。
- ②その基本方針の下で、経済産業大臣及び国土交通大臣が、農林水産大臣、環境大臣等との協議や、関係者を構成員とする協議会等の意見を聴取した上で、促進区域を指定し、「公募占用指針」を策定する。
- ③事業者は、経済産業大臣及び国土交通大臣に公募占用計画を提出する。
- ④経済産業大臣及び国土交通大臣は、発電事業の内容、供給価格等により最も適切な公募占用計画の提出者を選定し、当該公募占用計画を認定する。
- ⑤事業者は、認定された公募占用計画の内容に基づきFIT認定を申請し、経済産業大臣は「電気事業法による再生可能エネルギー電気の調達に関する特別措置法」、いわゆるFIT法に基づき認定を

する。

- ⑥事業者は、認定された公募占用計画に基づき占用の許可を申請し、国土交通大臣は30年を超えない範囲内において占用を許可する。

以下、それぞれの構成要素について、本誌の多くの読者が法律学を専門にするわけではないことを前提にして、多くの読者が関心を持つと推測されるこの法案の実体的部分にかかる条文を、非法律学研究者が読みやすいように、一部紹介を省略し、一部要約する形で概観する。

(3) 第1章 目的・定義・基本理念

目的規定については(1)既述を参照されたい。

定義規定(2条)においては、「海洋再生可能エネルギー電気⁶」、「海洋再生可能エネルギー発電設備⁷」、「海洋再生可能エネルギー源⁸」、「海洋再生可能エネルギー発電事業⁹」、「海洋再生可能エネルギー発電設備整備促進区域¹⁰」の概念の定義が与えられている。

法案第3条は海洋再生エネルギー発電にかかる海域利用の基本理念を次のように定める。

「海洋再生可能エネルギー発電設備の整備に係る海域の利用は、海洋環境の保全、海洋の安全の確保その他の海洋に関する施策との調和を図りつつ、海洋の持続可能な開発及び利用を実現することを旨として、国、関係地方公共団体、海洋再生可能エネルギー発電事業を行う者その他の関係する者の密接な連携の下に行われなければならない。」

(4) 第2章 国による基本方針の策定(7条)

この理念の下で、国は「海洋再生可能エネルギー発電設備の整備にかかる海域利用の基本方針」を策定する。法案第7条は次のように規定する。

「政府は、基本理念にのっとり、海洋再生可能エネルギー発電設備の整備に係る海域の利用の促進に関する施策の総合的かつ計画的な推進を図るための基本的な方針(以下「基本方針」という。)を定めなければならない。」

海域利用基本方針の内容とされる事項は、以下のようなものである(同条2項)。

- ①海洋再生可能エネルギー発電設備の整備に係る海域の利用の促進の意義及び目標に関する事項
- ②海洋再生可能エネルギー発電設備の整備に係る海域の利用の促進に関する施策に関する基本的な事項
- ③海洋再生可能エネルギー発電設備整備促進区域の指定に関する基本的な事項
- ④海洋再生可能エネルギー発電設備整備促進区域における海洋再生可能エネルギー発電事業と漁業その他の海洋の多様な開発及び利用、海洋環境の保全並びに海洋の安全の確保との調和に関する基本的な事項
- ⑤海洋再生可能エネルギー発電設備の設置及び維持管理に必要な人員及び物資の輸送に利用される港湾に関する基本的な事項
- ⑥前各号に掲げるもののほか、海洋再生可能エネルギー発電設備の整備に係る海域の利用の促進を図るために必要な事項

海域利用基本方針の内容は海洋基本計画と調和すべきことが定められ(同条3項)、海域利用基本方針策定の手続き(内閣総理大臣が案を策定し、閣議が決定する)が同条4項に定められている。

(5) 第3章 第1節 海洋再生可能エネルギー発電設備整備促進区域の指定等

1) 区域指定

経済産業大臣及び国土交通大臣は、基本方針に基づき、我が国の領海及び内水の海域のうちの一
定の区域を、海洋再生可能エネルギー発電設備整備促進区域として指定することができる（8条）。整
備促進区域指定の指定基準は以下のような6項目である。

- ①海洋再生可能エネルギー発電事業の実施について気象、海象その他の自然的条件が適当であり、海
洋再生可能エネルギー発電設備を設置すればその出力の量が相当程度に達すると見込まれること。
- ②当該区域の規模及び状況からみて、当該区域及びその周辺における航路及び港湾の利用、保全及
び管理に支障を及ぼすことなく、海洋再生可能エネルギー発電設備を適切に配置することが可能である
と認められること。
- ③海洋再生可能エネルギー発電設備の設置及び維持管理に必要な人員及び物資の輸送に関し当該区
域と当該区域外の港湾とを一体的に利用することが可能であると認められること。
- ④海洋再生可能エネルギー発電設備と電気事業者が維持し、及び運用する電線路との電氣的な接続が
適切に確保されることが見込まれること。
- ⑤海洋再生可能エネルギー発電事業の実施により、漁業に支障を及ぼさないことが見込まれること。
- ⑥漁港漁場整備法第6条第1項から第4項までの規定により市町村長、都道府県知事若しくは農林水
産大臣が指定した漁港の区域、港湾法第2条第3項に規定する港湾区域、同法第56条第1項の
規定により都道府県知事が公告した水域、海岸法第3条の規定により指定された海岸保全区域、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
する法律第2条第5項に規定する低潮線保全区域又は同法第9条第1項の規定により国土交通大
臣が公告した水域と重複しないこと。

整備促進区域指定の手続きは以下のようなものである（8条2項～7項）

- ①指定に先立つ、経済産業大臣及び国土交通大臣による当該区域の状況調査
- ②経済産業大臣及び国土交通大臣の、指定する理由を記載した書面を添えた、指定案の縦覧（2週
間）
- ③利害関係者による経済産業大臣及び国土交通大臣への意見書提出
- ④経済産業大臣及び国土交通大臣による、利害関係者の意見書の写しを添えた、指定に先立つ農林
水産大臣、環境大臣その他の関係行政機関の長への協議、および関係都道府県知事の意見の聴
取、当該指定をしようとする区域について9条第1項に規定する協議会が組織されているときの、当該
協議会の意見聴取
- ⑤指定をした場合の、経済産業省令・国土交通省令で定めるところによる、経済産業大臣及び国土交
通大臣名での、その旨及び当該指定をした海洋再生可能エネルギー発電設備整備促進区域の公告
- ⑥経済産業大臣及び国土交通大臣による同様の手続きによる指定解除及び区域変更

2) 協議会の設置（9条）

経済産業大臣、国土交通大臣及び関係都道府県知事は、海洋再生可能エネルギー発電設備整備
促進区域の指定及び海洋再生可能エネルギー発電設備整備促進区域における海洋再生可能エネル
ギー発電事業の実施に関し必要な協議を行うための協議会を組織することができる。

協議会の構成員は、①経済産業大臣、国土交通大臣及び関係都道府県知事、②農林水産大臣及
び関係市町村長、③関係漁業者の組織する団体その他の利害関係者、④学識経験者その他の経済産

業大臣、国土交通大臣及び関係都道府県知事が必要と認める者である（2項）。

協議会が組織されていないときは、関係都道府県知事は、経済産業大臣及び国土交通大臣に対して、協議会を組織するよう要請することができ、要請を受けた経済産業大臣及び国土交通大臣は、正当な理由がある場合を除き、当該要請に応ずることを義務付けられる（3項、4項）。

関係行政機関の長は、海洋再生可能エネルギー発電設備整備促進区域の指定及び海洋再生可能エネルギー発電設備整備促進区域における海洋再生可能エネルギー発電事業の実施に関し、協議会の構成員の求めに応じて、協議会に対し、必要な助言、資料の提供その他の協力を行うことができ、協議会において協議が調った事項については、協議会の構成員は、その協議の結果を尊重する義務を負う（5項、6項）。

3) 促進区域内海域の占用等に係る許可（10条）

促進区域内海域の利用又は保全に支障を及ぼすおそれがないものとして政令で定める行為以外の、「促進区域内海域」（上空を含む）で、①促進区域内海域の占用、②土砂の採取、③施設又は工作物の新設又は改築、④促進区域内海域の利用又は保全に支障を与えるおそれのある政令で定める行為をしようとする者は、国土交通大臣の許可を受けなければならない。

国土交通大臣は、前項の行為が促進区域内海域の利用若しくは保全又は周辺港湾の機能の維持に著しく支障を与えるものであるときは、許可をしてはならない（2項）。

国又は地方公共団体が許可を受けるべき行為をする場合には、許可に代えて、国土交通大臣との協議が義務付けられ、進区域内海域の利用又は保全に支障を与えるおそれのある政令で定める行為については、国土交通大臣は、協議に応ずることを禁じられる（3項）。

促進区域内海域の利用若しくは保全又は周辺港湾の機能の維持に著しく支障を与えるものではないとして、国土交通大臣が許可を与える場合、促進区域内海域の占用の期間は、30年を超えない範囲内において政令で定める期間を超えることができない。これを更新するときの期間についても、同様（4項）。

国土交通大臣は、促進区域海域の占用にかかる許可に、許可を受けた者に対し、不当な義務を課することとなるものでない限り、条件を付することができる（5項）。また、これらの許可を受けた者から占用料又は土砂採取料を徴収することができる（6項）。

4) 促進区域内海域における禁止行為（12条）

何人も、促進区域内海域において、みだりに、船舶、土石その他の物件で国土交通省令で定めるものを捨て、又は放置してはならない。

(6) 第3章 第2節 公募占用計画の認定等

1) 公募占用指針の策定（13条）

経済産業大臣及び国土交通大臣は、海洋再生可能エネルギー発電設備整備促進区域を指定したときは、促進区域内海域において海洋再生可能エネルギー発電設備の整備を行うことにより海洋再生可能エネルギー発電事業を行うべき者を公募により選定するために、基本方針に即して、公募の実施及び海洋再生可能エネルギー発電設備の整備のための促進区域内海域の占用に関する指針（以下「公募占用指針」という。）を定めなければならない。

公募占用指針に定める事項は以下のとおりである。

- ①公募の対象とする海洋再生可能エネルギー発電設備に係る再生可能エネルギー電気特別措置法第3条第1項に規定する再生可能エネルギー発電設備の区分等（第9号及び第4項において「対象発

電設備区分等」という。)

- ②当該海洋再生可能エネルギー発電設備のための促進区域内海域の占用の区域
- ③当該海洋再生可能エネルギー発電設備のための促進区域内海域の占用の開始の時期
- ④当該海洋再生可能エネルギー発電設備の出力の量の基準
- ⑤公募の参加者の資格に関する基準
- ⑥公募の参加者が提供すべき保証金の額並びにその提供の方法及び期限その他保証金に関する事項
- ⑦供給価格（当該海洋再生可能エネルギー発電設備を用いて供給することができる海洋再生可能エネルギー電気の一キロワット時当たりの価格をいう。次条第2項第9号及び第15条第1項第1号において同じ。）の額の上限額（第6項及び同号において「供給価格上限額」という。）
- ⑧公募に基づく再生可能エネルギー電気特別措置法第三条第一項に規定する調達価格（第16条において単に「調達価格」という。）の額の決定の方法
- ⑨対象発電設備区分等に係る再生可能エネルギー電気特別措置法第三条第一項に規定する調達期間（第16条において単に「調達期間」という。）
- ⑩選定事業者（促進区域内海域において海洋再生可能エネルギー発電設備の整備を行うことにより海洋再生可能エネルギー発電事業を行うべき者として公募により選定された者をいう。以下同じ。）における再生可能エネルギー電気特別措置法第9条第1項の規定による認定の申請の期限
- ⑪当該海洋再生可能エネルギー発電設備の設置及び維持管理に必要な人員及び物資の輸送に関し第2号に掲げる区域と一体的に利用される港湾に関する事項
- ⑫促進区域内海域の占用の期間が満了した場合その他の事由により促進区域内海域の占有をしないこととなった場合における当該海洋再生可能エネルギー発電設備の撤去に関する事項
- ⑬第17条第1項の認定の有効期間
- ⑭海洋再生可能エネルギー発電事業を行う者と関係行政機関の長、関係都道府県知事及び関係市町村長との調整に関する事項
- ⑮選定事業者を選定するための評価の基準
- ⑯前各号に掲げるもののほか、公募の実施に関する事項その他必要な事項

2) 公募占用計画の提出（14条）

公募に応じて選定事業者となろうとする者は、経済産業省令・国土交通省令で定めるところにより、その設置しようとする海洋再生可能エネルギー発電設備のための促進区域内海域の占有に関する計画（以下「公募占用計画」という。）を作成し、経済産業大臣及び国土交通大臣に提出しなければならない。

公募占用計画の義務的記載事項は以下のようなことである（2項）。

- ①促進区域内海域の占有の区域
- ②促進区域内海域の占有の期間
- ③海洋再生可能エネルギー発電事業の内容及び実施時期
- ④設置しようとする海洋再生可能エネルギー発電設備に係る再生可能エネルギー電気特別措置法第3条第1項に規定する再生可能エネルギー発電設備の区分等
- ⑤当該海洋再生可能エネルギー発電設備の構造
- ⑥工事実施の方法
- ⑦工事の時期
- ⑧当該海洋再生可能エネルギー発電設備の出力

⑨供給価格

⑩当該海洋再生可能エネルギー発電設備の維持管理の方法

⑪当該海洋再生可能エネルギー発電設備の設置及び維持管理に必要な人員及び物資の輸送に関し①に掲げる区域と一体的に利用する港湾に関する事項

⑫促進区域内海域の占用の期間が満了した場合その他の事由により促進区域内海域の占有をしないこととなった場合における当該海洋再生可能エネルギー発電設備の撤去の方法

⑬前条第二項第十四号に規定する調整を行うための体制及び能力に関する事項

⑭資金計画及び収支計画

⑮その他経済産業省令・国土交通省令で定める事項

公募占用計画には義務的記載事項以外に、海洋再生可能エネルギー発電事業の実施に係る以下の事項を記載することができる（3項）。

①港湾法第37条第1項の許可を要する行為に関する事項

②港湾法第38条の二第1項又は第4項の規定による届出を要する行為に関する事項

公募占用計画は、経済産業大臣及び国土交通大臣が公示する一月以内に提出しなければならない（4項）。

3) 選定事業者の選定（15条）

経済産業大臣及び国土交通大臣は、前条第一項の規定により公募に応じて選定事業者となろうとする者から公募占用計画が提出されたときは、当該公募占用計画を審査しなければならない。審査の基準は以下のようなことである。

①供給価格が供給価格上限額以下であることその他当該公募占用計画が公募占用指針に照らし適切なものであること。

②当該公募占用計画に係る促進区域内海域の占有が第10条第2項の許可をしてはならない場合に該当しないものであること。

③当該公募占用計画に係る海洋再生可能エネルギー発電設備及びその維持管理の方法が経済産業省令・国土交通省令で定める基準に適合すること。

④当該公募占用計画を提出した者が不正又は不誠実な行為をするおそれが明らかな者でないこと。

経済産業大臣及び国土交通大臣は、前項の規定により審査した結果、公募占用計画がこれらの基準に適合していると認められるときは、第13条第2項第15号の評価の基準に従って、その適合していると認められた全ての公募占用計画について評価を行うものとする（2項）。

その評価を踏まえて、経済産業大臣及び国土交通大臣は、海洋再生可能エネルギー発電事業の長期的、安定的かつ効率的な実施を可能とするためにもっとも適切であると認められる公募占用計画を提出した者を、学識経験者の意見を聴いた上で、選定事業者として選定する（3～4項）。

国土交通大臣は、第3項の規定により選定事業者を選定しようとする場合において、選定しようとする者から提出された公募占用計画に、前条第3項各号に掲げる事項（① 港湾法第37条第1項の許可を要する行為に関する事項、② 港湾法第38条の二第1項又は第4項の規定による届出を要する行為に関する事項）が記載されているときは、あらかじめ、当該事項について港湾管理者に協議し、①に掲げる事項については、その同意を得なければならない（5項）。

4) 選定事業者における調達価格及び調達期間（16条）

経済産業大臣は、公募占用指針に従い、公募の結果を踏まえ、選定事業者における海洋再生可能

エネルギー発電設備に係る調達価格及び調達期間を定め、これを告示しなければならない。この場合においては、再生可能エネルギー電気特別措置法第8条第2項の規定を準用する。

5) 公募占用計画の認定（17条）及び変更（18条）

経済産業大臣及び国土交通大臣は、選定事業者が提出した公募占用計画について、促進区域内海域の占用の区域及び占用の期間を指定して、当該公募占用計画が適当である旨の認定をするものとする。

認定をしたときは、経済産業大臣及び国土交通大臣は、経済産業省令・国土交通省令で定めるところにより、当該認定を受けた公募占用計画の概要、当該認定をした日及び当該認定の有効期間並びに同項の規定により指定した促進区域内海域の占用の区域及び占用の期間を公示しなければならない（2項）。

公募占用計画の認定を受けた選定事業者が、当該認定を受けた公募占用計画を変更しようとする場合においては、経済産業省令・国土交通省令で定める軽微な変更を除いて、経済産業大臣及び国土交通大臣の認定を受けなければならない（18条1項）。

経済産業大臣及び国土交通大臣は、前項の規定による変更の認定の申請があったときは、次に掲げる基準に適合すると認める場合に限り、その認定をするものとする（2項）。

- ①変更後の公募占用計画が第十五条第一項第一号から第三号までに掲げる基準を満たしていること。
- ②当該公募占用計画の変更をすることについて、公共の利益の一層の増進に寄与するものであると見込まれること又はやむを得ない事情があること。
- ③第15条第5項及び17第2項の規定は、変更の認定について準用する。

6) 促進区域内海域における海洋再生可能エネルギー発電設備に係る占用の許可等（19条）

選定事業者は、公募占用計画の認定（前条第一項の規定による変更の認定を含む。）を受けたときは、公募占用計画の認定を受けた公募占用計画（変更があったときは、その変更後のもの。以下「認定公募占用計画」という。）に従って海洋再生可能エネルギー発電設備の設置及び維持管理をしなければならない。

2 国土交通大臣は、選定事業者から認定公募占用計画に基づき第10条第1項の許可（同項第1号に係るものに限る。次項及び第21条第3項において同じ。）の申請があった場合においては、当該許可を与えなければならない。

3 公募占用計画の認定がされた場合においては、選定事業者以外の者は、第17条第2項（前条第3項において準用する場合を含む。以下この項において同じ。）の占用の期間内は、第17条第2項の促進区域内海域の占用の区域については、第10条第1項の許可の申請をすることができない。

7) 地位の承継（20条）

①選定事業者の一般承継人、②選定事業者から、認定公募占用計画に基づき設置及び維持管理が行われ、又は行われた海洋再生可能エネルギー発電設備の所有権その他当該海洋再生可能エネルギー発電設備の設置及び維持管理に必要な権原を取得した者は、経済産業大臣及び国土交通大臣の承認を受けて、選定事業者が有していた公募占用計画の認定に基づく地位を承継することができる。

8) 公募占用計画の認定の取消し（21条）

経済産業大臣及び国土交通大臣は、次に掲げる場合には、公募占用計画の認定を取り消すことができる。

- ①選定事業者が第19条第1項の規定に違反したとき。

②選定事業者が偽りその他不正な手段により公募占用計画の認定を受けたことが判明したとき。

経済産業大臣及び国土交通大臣が、前項の規定により公募占用計画の認定を取り消したときは、その旨を公示しなければならない、当該公募占用計画の認定に係る認定公募占用計画に基づき与えられた第10条第1項の許可は、その効力を失う（2～3項）。

（7）第3節 監督等 非常災害時における緊急措置等（23条）及び監督処分（24条）

1）非常災害時における緊急措置等（23条）

国土交通大臣は、非常災害が発生し、船舶の交通に支障が生じている場合において、緊急輸送の用に供する船舶の交通を確保するためやむを得ない必要があるときは、促進区域内海域において、海洋再生可能エネルギー発電設備又は船舶、船舶用品その他の物件を使用し、収用し、又は処分することができる。

国土交通大臣は、上記の使用、収容、処分によって損失を受けた者に対し、その損失を補償しなければならない（2項）。

第一項の規定による行為によって生じた損失に対しては、国土交通大臣は、当該海洋再生可能エネルギー発電設備又は船舶、船舶用品その他の物件の所有者又は占有者に対し、その行為がなかったならば通常生じなかった損失及び通常得られる利益が得られなかったことによる損失を補償しなければならない（3項）。

補償を受けることのできる者が金額の決定について不服があるときは、その金額の決定の通知を受けた日から6月以内に、国土交通大臣を被告として、訴えをもって金額の増加を請求することができる（4項）。

2）監督処分（24条）

国土交通大臣は、次に掲げる者に対し、工事その他の行為の中止、工作物若しくは船舶その他の物件（以下この条において「工作物等」という。）の撤去、移転若しくは改築、工事その他の行為若しくは工作物等により生じた若しくは生ずべき障害を除去し、若しくは予防するため必要な施設の設置その他の措置をとること又は原状の回復（第3項及び第9項において「工作物等の撤去等」という。）を命ずることができる（24条）。

①第10条第1項の規定に違反して、同項各号に掲げる行為をした者

②第10条第1項の許可に付した条件に違反した者

③偽りその他不正な手段により第10条第1項の許可を受けた者

④第12条の規定に違反した者

国土交通大臣は、上記②③に該当する者に対し、第10条第1項の許可を取り消し、その効力を停止し、その条件を変更し、又は新たな条件を付することができる（2項）。

第1項の規定により工作物等の撤去等を命じようとする場合において、過失がなく当該工作物等の撤去等を命ずべき者を確知することができないときは、国土交通大臣は、当該工作物等の撤去等を自ら行い、又はその命じた者若しくは委任した者にこれを行わせることができる。この場合においては、相当の期限を定めて、当該工作物等の撤去等を行うべき旨及びその期限までに当該工作物等の撤去等を行わないときは、国土交通大臣又はその命じた者若しくは委任した者が当該工作物等の撤去等を行う旨を、あらかじめ、公告しなければならない（3項）。

4項以下10項まで、工作物の保管、処分、所有権の帰属等に関する規定は略。

25 条報告徴収、26 条報告の強制徴収に関する規定も略。

第 4 章雑則、第 5 章罰則も略。

3. 法案の意義及び評価

(1) 海洋空間の総合的管理アプローチと個別問題解決アプローチ

1) 一般海域の管理に関する 2 つのアプローチ

自然公物である海の管理に関する法制度には、空間管理という観点から見ると、2 つの異なるアプローチがある。特定の海洋空間を他の空間と区別し、当該空間の管理主体を明示して、当該空間において管理主体が取る管理原則および管理手法を規定するアプローチ（直接的空間管理アプローチと呼ぶ）と、海洋空間ではなく、海洋において行われる人間の活動に着目し、本来自然公物である海における人間の活動の自由の一部を規制することにより、結果的にその活動が行われる特定空間の活動相互の調整を行うアプローチ（活動規制による間接的空間管理アプローチと呼ぶ）との 2 つである。

海洋に関する直接的空間管理アプローチの具体例は、港湾法、漁港漁場整備法、海岸法等による公物管理である。公物管理法は港湾施設、漁港施設、海岸施設等の人工公物が配置される空間を他の空間から区別し¹¹、当該空間の管理権者を定め、管理権者が管理権を行使する目的とその手段を定めるという構造となっている。公物管理法は、当該公物管理を計画的に行うための国レベルでの基本方針と個別管理者ごとの基本方針に沿った計画の策定を共通の管理手法としている¹²。

活動規制による間接的空間管理アプローチの典型例は漁業法による管理である。漁業法は活動規制の対象となる漁業についての定義規定¹³を置き、規制を受ける主体について定義し¹⁴、適用対象をわが国における公共の用に供する水面とした上で¹⁵、特定海域に設定される漁業権について定め¹⁶、漁業権に基づく漁業等についての規制を定める。活動規制アプローチは、規制対象となる活動が行われる空間、漁業法の場合は「わが国における公共の用における水面」、におけるある種の秩序形成（海洋空間の異なる利用間で抵触がある場合の調整）機能を果たす。その意味ではある特定の空間の秩序を形成しており、結果的には空間管理の機能をも果たすと言ってよい。

しかし、その秩序形成は空間の計画的利用という観点に立つものではない。同一空間内での人間活動の抵触がある場合の調整の結果として、海洋空間の利用形態に影響を及ぼすにとどまる。積極的な将来に向けての空間管理というよりは、結果的な空間利用への影響を持つにすぎない¹⁷。

2) 海域利用法案は外見上は活動規制アプローチ

このような観点から見た時に、海域利用法案は、正式名が「海洋再生可能エネルギー発電設備の整備に係る海域の利用の促進に関する法律案」とされていることに表れているように、海洋再生可能エネルギー発電のための、施設を設置する人間活動に着目し、その促進を目的として、利害調整や活動規制を行うものであり、活動規制による間接的空間管理アプローチの法制度として位置づけられる。

一般海域を包括的・空間的にとらえ、そこに管理権を持つ主体を設置し、一般海域を計画的に管理、利用するという直接的空間管理アプローチをとるものではない。あくまでも一般海域における人間活動の一形態のみに適用される法制度にとどまる。

現行の海における直接的空間管理（公物管理）アプローチは、海という自然公物を、そのまま空間管理の対象とするものではない。海の一部に人工公物を集積して設置するという前提の下で、そのような特色を持つ空間を他の海洋空間と区別して、当該空間に管理者を置いて、施設整備を念頭に置いた空間利用を計画的に行い、当該空間で行われるさまざまな活動の利用調整権を管理者に与えるのが直接的空間

管理（公物管理）アプローチである。

伝統的なわが国のさまざまな海洋活動の規制法は、当然のことながら、主権国家の権限が及ぶ領海を対象として、領海における人間の活動を主として念頭に置き、そこでの利害関係の調整を行うために制定され、運用されてきた¹⁸。利害関係は同種の利用者相互の間で発生する利害関係と、同一海域で行われる異種の海洋空間利用者の間で発生する利害関係の2種に分かれる。

いずれの利害関係の調整ニーズも、一定の海域での同種あるいは異種の利用が濃密に行われる結果として、相互の利用の外部性が無視できなくなる状況があつて初めて発生する。海域の利用度が同種・異種の利用によって濃密になれば、法的な利用調整の必要が生じない。

これまでのわが国の海域の利用は、陸域との比較において、はるかに密度が低く、限定的なものであつたといえる。人は一般的には陸に住み、海には住まない。海の利用と陸の利用の一番の大きな違いはそこにある。これまでの海洋管理の法制度はそのような背景の下で、限られた個別の利害の対立が深刻化し、社会的な調整が必要となるたびに、それに合わせて制定されてきた。

それが日本の行政組織の下で、海に関する所管官庁が多岐にわたり、所管官庁ごと、あるいはその内部の課ごと、あるいは係ごとに所管の法制度が分かれ、縦割り行政が行われているという批判を受けてきた理由でもある。また、利用密度の低さは、海域に直接的・間接的空間管理が全く行われず、海洋という自然公物の自由使用に供される一般海域を多く残すという結果を生じさせている。

このような状況下で、中期的・長期的に今後の海の利用形態の変化をみれば、海の利用をめぐる国際的な情勢の変化や利用技術の進展は著しい。望ましい海洋政策は、このような変化に弾力的に対応しうるものでなければならないのである。

国連海洋法条約の下で、日本は200海里・大陸棚を管理管轄できるようになり、世界第6位の広大で世界有数の豊かな資源に恵まれる海域を管理する権限を持つに至っている。この新たな海洋管理の国際的権限の成立に対応して、わが国は、「排他的経済水域及び大陸棚に関する法律」を制定した。同法は、わが国に管轄権が認められる行為について、わが国の法令を適用するという定めを置き、管轄権のある事項については、領海と同じ状況が排他的経済水域・大陸棚に空間的に拡大される制度を取っている。この海洋空間では人工公物の設置はなく、縦割りの活動管理アプローチによる法制度のみが、領海と同じように適用される状況にある。

過去、排他的経済水域・大陸棚に対する政策としてこのような対応が不十分であるとの議論があつた¹⁹。筆者もこれまで、一般海域及び排他的経済水域、大陸棚の管理に関して、統合的海洋管理が望ましいという視点から、いくつかの見解を示してきた²⁰。最後にこのような視点でこの法案への評価を示して、本稿のまとめとしよう。

（2）海域管理法案は間接的空間管理だが、他の個別活動に応用可能な一般性を持つ

1）排他的経済水域の管理の現状とその批判

排他的経済水域・大陸棚に関する現行の法制度の欠点は、この海洋空間を管理する主体が一本化されず、領海と同様に縦割りになっていることである。これは排他的経済水域・大陸棚に関し省庁ごとの管理はあるが、この広大で重要な空間の管理について、日本国としての統合された国家意思による管理がないことを意味する。

伝統的に国家の権限が自動的・排他的に及ぶ領域とされてきた領海では、その歴史的な経緯により、国家の権限を多数の省庁に分けて行使することが当然視されてきた。しかし、国際的な合意によって20

世紀の終わりに新たに国家の権限行使が認められた排他的経済水域・大陸棚は、それだけに隣接国家との利害対立が激しい。この空間の管理には領海と異なる、統合された国家としての強い管理意思の表明が国際的に必要とされる。

その手段として、この広大な海洋空間をその自然特性・経済的社会的特性に応じていくつかに分け、それぞれの空間の管理主体を明確化し、それぞれの海域に適した開発保全の計画を立て、その下で個別の規制主体が規制を行う計画的規制の制度を構築することが望ましい、というのが筆者の主張の要点である²¹。

計画行政、計画的管理の視点からすれば、縦割りの規制主体の存在とそれを前提にした空間管理は矛盾するものではない。陸上の都市計画はその具体例である。陸域においては、土地所有権による私的管理を前提とする多様な法規制が存在するために、海以上に濃密な縦割り管理が行われている。陸域は地方公共団体の区域に明確に分かれ、選挙でえられる首長が地方公共団体を統括する。このような構造の下で、首長がそれぞれの地方公共団体のさまざまな空間管理と活動管理からなる部分管理を統合する、所管区域についてのメタ管理権を持つ構造になっている²²。

内閣という合議体の長で、制度的には独任制の長ではない総理大臣と地方公共団体の独任制の長である首長の違いはあるが、統合的国家意思の発現が必要な排他的経済水域・大陸棚の管理に関しては、計画的管理を軸にした統合的管理が必要であるというのが筆者の議論の要点である。

一般海域の管理には排他的経済水域・大陸棚の管理と類似の点と異なる点がある。それを前提に一般海域の管理法のあるべき姿という視点から海域管理法案の評価を試みよう。

2) 一般海域の包括的空間管理と個別活動規制アプローチ

領海内に残存する一般海域を空間としてとらえ、その全体の利用を計画的に考えるアプローチを採ろうとすると、縦割りの個別権限に属していない海洋空間を全体としてとらえて計画する主体の設置が必要となる。海洋省が存在し、海洋に関するさまざまな規制権限を海洋大臣が独占するという法制度を取る国家であれば、そのような主体の設置は容易である。しかし、日本の現在の体制で、一般海域の全体を計画的にではあれ、単独で管理する主体を設置することについて、省庁間の合意を形成することは実質的にはほとんど不可能であり、それが縦割りの海洋管理が今日まで続く原因である。

海洋の統合的・総合管理という視点から議論をするならば、基線から3海里程度の沖合以遠の領海と排他的・経済水域を、ともに国の直接管理する海洋空間として位置づけ、その海域を自然特性、社会特性に応じて区分し、その区分された空間に長期的な計画を樹立する計画権者を置き、樹立された計画に従って個別の規制権者が規制権を行使する、いわゆる計画的規制が行われることが望ましい、あるべき海洋管理だと言える²³。

しかしこのアプローチには、日本の現実の海洋管理体制の中では、実現困難な理想を主張しているに過ぎないという虚しさがある。

逆に、日本の現実の海洋管理体制を前提に、この法案の具体的な中身を見ると、統合的管理論者の立場から見ても、この法案は、現実の制約の中で、相当程度、直接的な一般海域管理の空間管理に類似した成果を上げる構造を持つものとして高い評価に値する構造となっている。むしろ、排他的経済水域・大陸棚の管理にこの法案の手法を導入することで、現行の排他的経済水域・大陸棚の管理の限界を克服できる可能性を見出すことができる。以下、各論的にそのような評価が可能である所以を整理してみよう。

全体の手続きは、内閣総理大臣が「再生可能エネルギー発電設備の整備に係る海域の利用を促進

するための基本方針」の案を作成し、政府が閣議決定により定めることから始まる（4～7条）。策定された基本方針に基づき、再生可能エネルギー発電という活動に最も密接な関係を持つ経済産業大臣及び国土交通大臣が我が国の領海及び内水の海域のうちの一定の区域を、「海洋再生可能エネルギー発電設備整備促進区域」として指定する（8条）。

この指定に際しては、沿岸地方公共団体や、漁業に代表される当該海域の他の利用可能性、環境保全に配慮した利害関係者との調整や、両大臣が利害関係者による協議会を組織することができ、そこで形成された合意を通して整備促進区域の設定が円滑に進む工夫がなされている（9条）。

一般海域の管理問題の最大の難しさは、管理者の不在による利害関係の調整コストの大きさにある。筆者らの一般海域・沿岸域・大陸棚の管理についての主張は、計画の樹立プロセスにおいて関連省庁、地方自治体等の公的主体の利害調整を行うことの重要性に着目するものである。このような調整の主体は、内閣総理大臣以外にはない。

この法案は、内閣総理大臣の主導で内閣が基本方針を定め、それに基づいて具体的な活動の海域指定をする際に、主たる利害関係者の活動を規制する立場にある経済産業大臣と国土交通大臣が中心になって、考えられるすべての実質的利害関係者の参加によって、当該海域における具体的な利害調整を行う仕組みを設けている。このような仕組みは、今後、一般海域を利用する個別の新類型の活動が調整問題を生じさせる場合に、同様の手続を適用して問題解決を図ることのできる一般化可能な構造だと評価しうる。

この点が本法案の最も高く評価すべき、重要な点である。このようなアプローチが実定法として確立すれば、無理に一般海域管理法を制定する必要はなくなる。個別問題が発生する状況に応じて、同種の立法を必要とするという手間暇はかかるが、そのような利害調整ニーズが現在の時点で多数深刻に存在するわけではないことを考えると、本法案は実質的な一般海域管理法の内実を持つ個別活動規制法だと評価しうる。一般海域の今後の利害関係の調整に適用可能なモデルを作り出したという意味で、本法案は高い評価に値する。

そのみならず、この手法が排他的経済水域・大陸棚の管理にも応用可能であるし、応用すべきものであることについてはすでに述べたとおりである。

第3章第二節の公募占用許可の制度は、すでに港湾法の改正で実現した制度であり、現に再生可能エネルギーの施設を設置する活動をしようとする主体にとっては重要な意味を持つ規定である。しかし、すでにこの手法については港湾法改正との関連で議論がなされており²⁴、本稿の与えられた紙幅もつきようとしているので、本稿ではこの問題には触れずに、本稿を閉じることとしたい。

1 港湾法の一部を改正する法律（平成28年法律第45号）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、港湾区域内水域等の占用の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、いわゆる「占用公募制度」が整備された。

2 来生新・土屋誠・寺島紘士監修『沿岸域総合管理入門 豊かな海と人の共生を目指して』（東海大学出版部 2016年）186～192頁が一般海域での問題について、洋上風力発電の問題も含めた詳しい議論を展開している。

3 海域管理条例といった名称の条例を制定して、一般海域の管理を地方公共団体が試みる動きは、瀬戸内海以西の西日本を中心に古くからあった。詳しくは、来生新・土屋誠・寺島紘士監修 註2前掲書187頁。

洋上風力発電との関係で、一般海域管理条例の最近の状況を詳しく紹介するものとして、中原裕幸・大貫麻子・塩原康「地方公共団体における一般海域の管理に関する条例等の現状—洋上風車の設置を巡って：港湾区域との対比」日本沿岸域学会発表 2015年12月5日 oceanpolicy.jp/jsop/4kenkyuukatsudou/4-4-1-7.files/happyou8.pdf

4 長崎県が杵島沖で洋上風力発電の大規模展開を計画していた。

5 <http://www8.cao.go.jp/ocean/policies/energy/pdf/yojo.pdf>

- 6 「海洋再生可能エネルギー発電設備を用いて海洋再生可能エネルギー源を変換して得られる電気」と定義される。
- 7 「海域において海洋再生可能エネルギー源を電気に変換する設備及びその附属設備であって、船舶に係留するための係留施設を備えるもの」と定義される。
- 8 「電気事業者による再生可能エネルギー電気の調達に関する特別措置法（平成 23 年法律第 108 号。以下「再生可能エネルギー電気特別措置法」という。）第 2 条第 4 項に規定する再生可能エネルギー源のうち、海域における風力その他の海域において電気のエネルギー源として利用することができるものとして政令で定めるもの」と定義される。
- 9 「自らが維持し、及び運用する海洋再生可能エネルギー発電設備を用いて発電した海洋再生可能エネルギー電気を電気事業者（電気事業法（昭和 39 年法律第 170 号）第 2 条第 1 項第 9 号に規定する一般送配電事業者及び同項第 13 号に規定する特定送配電事業者をいう。第 8 条第 1 項第 4 号において同じ。）に対し供給する事業」と定義される。
- 10 「我が国の領海及び内水の海域のうち第八条第一項の規定により指定された区域」と定義される。
- 11 港湾法 4 条 4 項及び 7 項は、港湾区域を以下のように定める。

「次の各号に掲げる港湾において港務局を設立しようとする関係地方公共団体は、前項の期間内に他の関係地方公共団体から同項の意見の申出がなかったとき、又は同項の規定による関係地方公共団体の協議が議会の議決を経て調つたときは、港務局の港湾区域について、国土交通省令で定めるところにより、それぞれ当該各号に定める者に協議し、その同意を得なければならない。

 - 一 国際戦略港湾、国際拠点港湾又は重要港湾 国土交通大臣
 - 二 避難港であつて都道府県が港務局の設立に加わっているもの 国土交通大臣
 - 三 前号に掲げるもの以外の避難港 予定港湾区域を地先水面とする地域を区域とする都道府県を管轄する都道府県知事」（4 項）」

「避難港以外の地方港湾において港務局を設立しようとする関係地方公共団体は、港湾区域について、当該水域を経済的に一体の港湾として管理運営するために必要な最小限度の区域であつて、当該港湾区域に隣接する水域を地先水面とする地方公共団体の利益を害せず、かつ、港則法に基づく港の区域の定めのあるものについてはその区域を超えないものを定めなければならない。ただし、同法に基づく港の区域の定めのある港湾について、経済的に一体の港湾として管理運営するために必要な最小限度の区域を定めるために同法に基づく港の区域を超えることがやむを得ないときは、当該港の区域を超えた区域を定めることができる。」（7 項）（下線筆者）
- 12 港湾法では、国土交通大臣が「港湾及び開発保全航路の開発等に関する基本方針」（3 条の 2）を定め、港湾管理者が「港湾の開発、利用及び保全並びに港湾に隣接する地域の保全に関する政令で定める事項に関する計画（以下「港湾計画」という。）を定めなければならない。」（3 条の 3）と規定する。

漁港法は、漁港漁場整備基本方針と漁港漁場整備長期計画、特定漁港漁場整備事業計画の策定という計画体系を持ち、海岸法は海岸保全基本方針、海岸保全基本計画という計画体系を持つ。
- 13 漁業法 2 条 1 項は「『漁業』とは、水産動植物の採捕又は養殖の事業をいう」と定義する。
- 14 漁業法 2 条 2 項は、「『漁業者』とは、漁業を営む者をいい、『漁業従事者』とは、漁業者のために水産動植物の採捕又は養殖に従事する者をいう」と定義する。
- 15 漁業法 3 条、4 条。
- 16 漁業法 6 条、7 条。
- 17 このような観点からの海の管理の理論的な整理については、來生新・土屋誠・寺島紘士監修 註 2 前掲書 184～192 頁を参照のこと。

漁業法は異なる手法で漁業を営む漁業者相互の利害関係の調整を主たる目的としている。しかし、ダイバートの同一水面の利用調整に漁業権が機能し、漁業権を公有水面の埋め立て等のかかわりで放棄する場合には、公有水面埋立法の手続きと相まって、空間の管理にも影響を及ぼすこととなる。
- 18 日本の海洋管理法制の全体像については、來生新・土屋誠・寺島紘士監修 註 2 前掲書 78～81 頁の一覧表を参照のこと。
- 19 海洋政策研究財団「新たな『海洋立国』の実現に向けて 排他的経済水域及び大陸棚の総合的な管理に関する法制の整備についての提言」平成 23 年 6 月。
- 20 來生新・土屋誠・寺島紘士監修 註 2 前掲書 193 頁
- 21 註 20 に同じ。
- 22 詳しくは、來生新・土屋誠・寺島紘士監修 註 2 前掲書 82～85 頁。
- 23 詳しくは、來生新・土屋誠・寺島紘士監修 註 2 前掲書 196～197 頁。
- 24 『港湾における洋上風力発電の占用公募制度の運用指針』平成 28 年 7 月 国土交通省港湾局 www.mlit.go.jp/common/001136929.pdf

大陸棚境界画定紛争の解決における大陸棚資源開発権の意義

Analysis of Oil and Gas Exploitation in Settlements of
Continental Shelf Delimitation Conflicts大河内 美香¹

Mika Okochi

本稿の目的は、大陸棚境界画定紛争の解決のために、大陸棚資源開発権をめぐる紛争の原因と解決要因を考察して境界画定紛争の解決における大陸棚資源開発権の意義を明らかにすることにある。境界画定紛争に関する先行研究は、海洋法条約 83 条の規定に基づき、沿岸国間の合意又は国際裁判において適用される境界画定準則の考察に重点が置かれてきた。本研究では、沿岸国と事業者の資源開発契約、ユニタイゼーション合意、エネルギー憲章条約におけるエネルギー輸送と通過の自由の考察を通じて、大陸棚資源開発権の内容を明らかにする。遠隔海域と大水深の大陸棚資源開発は、パイプラインとともに海上輸送への依存度が高く、浮遊式生産貯蔵積出設備、シャトル・タンカー、支援船等の高度な運航技術を用いて実現されている。かかる資源開発は国際法規及び国内法令の規制によっても実現されている。本研究は、国際条約、国家と事業者の資源開発協定、ユニタイゼーション合意等、大陸棚資源開発に関連した諸合意の内容から、大陸棚境界画定紛争の原因と解決要因を探究した。考察の結果、大陸棚資源開発権の内容の拡充を認め、かかる権利内容が、大陸棚境界画定紛争の解決に影響することを確認した。

キーワード：石油開発、紛争解決、大陸棚、輸送、パイプライン

The purpose of this study is to analyse disputes over the delimitation of continental shelves by examining sovereign oil rights. Previous research has been limited to specialized topics such as the judicial principles of delimitation of continental shelves. This study aims to augment the extant literature by considering concession and unitization agreements, Caspian Sea Pipeline agreements. Maritime transportation is the main method of conveying seabed oil and natural gas from drilling platforms to ports and surrounding areas. Because seabed resources are located far from land and must be transported through navigational routes, ensuring the safety of tankers at sea is crucial. Additionally, the maritime transportation system has become increasingly important due to deep water drilling, which makes use of the Floating Production, Storage and Offloading system and shuttle tankers – as much as pipelines – for transporting oil. Consequently, international and domestic legal schemes to regulate oil exploitation on continental shelves have been developed. This study, therefore, aims to specify the causes of and needs for dispute settlement in oil exploitation and the delimitation of continental shelves. It will consider the legally binding multilateral treaties applied to oil exploitation, shipping, and navigation; domestic legal regulations on oil exploitation; and the changing sovereign rights of coastal states. In conclusion, domestic regulations by coastal states should be implemented in order to prevent disputes among those states as a result of oil exploitation on continental

¹ 東京海洋大学／Tokyo University of Marine Science and Technology, Faculty of Marine Life Science, Department of Marine Policy and Culture

原稿受付日：2018年5月6日、受理日：2018年6月26日

shelves. Regulations on sovereign rights of oil exploitation on continental shelves would be a *leitmotif* in the near future.

Key words: oil exploitation, dispute settlement, continental shelves, shipping, pipelines

1. はじめに — 大陸棚資源開発権と海洋法の構造転換 —

大陸棚境界画定紛争は、北海大陸棚の油ガス田開発が本格化し始めた 1960 年代以降、顕著に見られようになった紛争である。このことは大陸棚境界画定紛争が、一方で沿岸国の大陸棚の空間的範囲の配分をめぐる係争であると同時に、他方で沿岸国の大陸棚資源開発についての主権的権利の配分をめぐる係争でもあることを示している。したがって本稿では、この紛争を、向かい合った国又は隣接する海岸を有する国の間で大陸棚に対する請求が競合し、互いの大陸棚の範囲を特定して境界を画する必要が生じている法状態とまずは広く定義するとともに、大陸棚についての沿岸国の主権的権利を、とくに資源開発についての主権的権利に着目して「大陸棚資源開発権」と呼ぶ。

かように大陸棚境界画定紛争を第一に大陸棚の空間的範囲の配分と第二に大陸棚資源開発権の配分の両面から見る場合、紛争解決に際して、実体法上の権利（以下「実体権」として）の大陸棚資源開発権が持つ意義は、国家実行、学説、及び国際裁判判決上、共通の意味を与えられてこなかった。この点は、衡平原則をはじめとする境界画定準則に関連した研究¹の成熟度と対比する時なお一層明らかである。

第一の大陸棚の境界画定については、「海洋法に関する国際連合条約」（以下「海洋法条約」）83 条 1 が国際法に基づいて合意により行う旨を定め、合意に達するまでの実質的性質の取極めは同条 3 が暫定的な取極めと呼ぶ²。同条は、大陸棚境界画定紛争の最終的解決において当事国の境界画定の合意が決定的な意義を持つことを、国際司法裁判所（International Court of Justice）（以下「ICJ」）の裁判規範に取込んだことを意味する。

第二の大陸棚資源開発権については、ICJ が 1969 年に北海大陸棚事件判決³で大陸棚制度を慣習国際法上の制度と認めて以来、国家実行、学説、及び国際裁判判決が磐石な理論的基盤を築いてきた。さらに近年、資源開発と輸送に関する研究により、大陸棚資源開発権が、国家間の境界画定を前提としつつ国家と事業者の合意、事業者間の共同操業契約（Joint Operation Agreement/JOA）、境界下に単一の鉱床が広がる場合の鉱床一体化合意（以下「ユニタイゼーション合意」）、輸送契約等の合意を通じて実現されることも理解されてきた⁴。

本稿は、以上の法領域ごとの先行研究に示唆を得て、沿岸国国内法令、資源開発契約、及び開発技術の進展をとらえて形成され、変化しつつある大陸棚資源開発権の内容を明らかにする。かかる権利内容の考察は、境界画定による大陸棚の配分が属地的な資源開発の権利の存否を決するという既存の議論枠組みのもとで境界画定紛争との接点で論じられてきた。したがって本稿は、この議論枠組みを用いて大陸棚境界画定紛争の解決における大陸棚資源開発権の意義すなわち紛争原因と解決要因としてのこの権利の内容を、境界画定紛争との関係で明らかにすると同時に、より具体的に沿岸国国内法令に基づく事業者への開発権賦与、沿岸国と事業者、又は事業者相互間の幾重もの資源開発契約をとらえた権利実現過程の分析から明らかにする。なぜなら境界画定紛争と大陸棚資源開発権の内容という分析視覚が、空間と実体権の限界の一致という領域性原理に基づく伝統的法秩序から機能性原理に基づくそ

れへの構造転換の鍵概念であることを示しているからである。

今日でも国家が領土を基礎とする空間的範囲である領域と国籍を基礎とする人的範囲である国民を統一的権力機関である政府が統治する組織団体として、領域主権と対人主権を有することにはかわりがない⁵。さらに対人主権は、他国の領域主権のもとでは行使し得ないという意味で領域主権に劣後するから、法が単に主権という時、第一義的に領域主権を指すことも不変である⁶。かくして法は、国家を「平和的に分離することを通じて、国際紛争の発生を回避」せんとして主権の基盤に領域をおく法構造を採用した⁷。独立平等な国家間で互いの主権が競合すれば、いずれの主権が他国のそれに優位するかの紛争を生じるからである。

他方、大陸棚資源開発権という国家の権利の再配分は、上記のような領域の限界と主権の限界の完璧な一致からの離脱という意味での「革命的な作業」⁸の一つであった。国家は、包括的主権と差異化され事項的に限定された機能的な主権（functional sovereignty）⁹のラベルの下で、領域を越えた大陸棚へと自国の権利を伸張することを許されたのであった。したがって、その権利内容は境界画定紛争においてのみ明かされ得るものではないものの、他国の権利との抵触に際して、権利内容の一層の精査が求められることも事実である。このように大陸棚境界画定紛争が持つ二面性は「領域的管轄権能と非領域的管轄権能の相互の関係をどうとらえて統一的に概念構成するか」¹⁰を考察するに好適な法分野であり、かかる法秩序全体の座標上に大陸棚資源開発権の意義を位置づけることは境界画定紛争を解決に導く一助となり得よう¹¹。

2. 境界画定紛争と大陸棚資源開発権の関係をめぐる議論枠組み

大陸棚資源開発権は、領海の外側の海底とその下、すなわち油ガス資源が豊富に賦存すると推測される大陸棚の資源開発についての国家の権利である（海洋法条約 77 条）。この排他的な大陸棚資源開発権を得るため、沿岸国は大陸棚の自国への帰属を主張する。こうして沿岸国間で大陸棚資源開発権についての請求が競合すれば、次いでその調整が必要となる。調整方法としては、大陸棚資源開発権の競合が権利の空間的範囲の水平的拡大に伴うものである以上、空間を配分する境界画定が有用である。よって向かい合った又は隣接する海岸を有する沿岸国間に大陸棚の請求重複区域の境界画定紛争が生じるものとなる。

もっともこの競合は、この実体権の領域主権化と機能的分化という鶴（ぬえ）的性質に応じて、境界画定という調整方法のほかにも、沿岸国間で実体権の内容と配分を仔細に合意することでも解決され得る。前者は権利の配分を外的な空間配分によって権利帰属主体を分け、後者は実体権配分として内的に権利主体を分ける。それぞれ調整の手法は異なるが大陸棚資源開発権の二面性に対応して境界画定紛争の解決を意図する点は共通する。こうした権利競合の調整方法と係争実体権の関係は、大陸棚資源開発権の生成時から見られる議論であるから、まず大陸棚資源開発権の生成を確認し、次いでこの権利の競合を論じる学説の議論枠組みを確認して大陸棚資源開発権の内容にかかる議論の焦点を把握する。

2.1 境界画定と大陸棚資源開発権についての国家実行

国家が大陸棚に対して一定の権利を有し、この権利を行使することができるとの沿岸国による主張が初めて正式に表明されたのは、1945 年 9 月 28 日のアメリカ合衆国大統領トルーマンによる「大陸棚の地下と海床の天然資源に関するアメリカの政策の宣言」（以下「トルーマン宣言」）¹²であった。トルーマン宣言当時、国家が大陸棚に対して有する権利の法的基盤は国際法上存在していなかった¹³。トルーマン宣

言が、現行の大陸棚法制度の淵源であると位置づけられるのは、この意味においてである。この宣言でアメリカ合衆国は、「大陸棚に対する沿岸国の権利」の内容と法的性質を以下のとおり明らかにしつつ主張した。

第一に、トルーマン宣言では、大陸棚に対する国家の権利は、国家の「主権」(sovereignty)又は「領域主権」(territorial sovereignty)とは異なる権利として理論構成された。そもそも国家の主権は、国家の領土、領水(内水及び領海)、領空からなる国家領域においてのみ行使し得る「国家の基本的権利」であり¹⁴、包括的かつ排他的な性質を有する。国家が、この主権を行使できる空間的範囲は国家領域内に限定される。換言すれば、国家間の国境は、その国境線までは一方の国家の領域主権が及び、国境線を越えたところには他の国家の領域主権が及んでいることを意味する。国家が、その主権を他国の領域で行使すれば、当該領域国の主権侵害として国際違法行為となる。こうした「主権尊重の原則」は、大陸棚法制度とは対照的に、トルーマン宣言当時において既に慣習国際法上、確立した法原則であった。こうした法状況下においては、国家が領海の外側の公海海底に権利を有することを主張するには、公海海底には他国の主権が及んでいないとしても、領域主権以外の権利として主張する必要があった。

第二に、トルーマン宣言では、国家がその国家領域を越えたところにある大陸棚に対して有し、行使し得る権利は、「天然資源に対する『管轄権と規制権』」(jurisdiction and control)として理論構成された。次のとおり、トルーマン宣言は、「アメリカ合衆国に帰属するものとして(as appertaining to the United States)」の天然資源が、同国の管轄権と規制権に服する旨を述べている。

“Natural resources of the subsoil and seabed of the continental shelf beneath the high seas but contiguous to the coasts of the United States as appertaining to the United States, subject to the jurisdiction and control.”

こうしてトルーマン宣言において、国家が大陸棚に対して有する権利は、空間的範囲としては国家領域を越えるものの、大陸棚の範囲に限定されて行使され、かつ、石油・天然ガス等の天然資源に対する管轄権と規制権に限定された機能的範囲で行使され得る権利として理論構成された。

第三に、アメリカ合衆国はトルーマン宣言の公表に先立ち、同国の大陸棚に隣接する利害関係国(カナダ、メキシコ、旧ソ連、英国)からの抗議を回避するため、この宣言について事前協議を行った¹⁵。これらの近隣の利害関係国は、大陸棚に対するアメリカ合衆国の権利が認められることとなれば、同国との間で、大陸棚に対する権利が競合、抵触する可能性のある地理的隣接国であった。事前協議の結果、利害関係を有すると考えられた上記の国々は、トルーマン宣言に対する明示的な抗議を行わなかった。むしろ上記の国々に加えて多数の国家が、一方的宣言、一方的国内立法措置を通じて大陸棚に対する自国の権利を主張し始めた。1946年にはアルゼンチンが一方的宣言を発し、1952年には南米三か国のチリ、ペルー、及びエクアドルが、サンティアゴ宣言¹⁶を発して、大陸棚の天然資源に対する沿岸国の権利を拡充し大陸棚の上部水域の漁業資源に対する権利を含む包括的な主権を行使できる海域として領海200海里を主張し始めた。湾岸諸国も1949年には大陸棚の制度を取り入れた。アラブ首長国連邦のアブ・ダビは、長距離にわたる平坦な海岸線の沖合に広がる大陸棚に対する自国の権利を、1951年のアブ・ダビ仲裁事件¹⁷で主張している。

以上のとおり各国の権利主張の内容は、当該国家の利害関心に応じてヴァリエーションを有するものの、トルーマン宣言においてアメリカ合衆国が大陸棚に対する権利を主張するにあたっては、この権利は、第一に主権と異なる権利であること、第二に大陸棚の天然資源に対する管轄権と規制権であること、第三

に近隣諸国との協議や合意を要する権利であるという性質を備えた権利であることを含意していた。今日でも決着していない大陸棚資源開発権のかかる性質をめぐる議論の萌芽が、この権利の誕生の際に既に包摂されていたと言える。第一と第二の点は、主権と異なる権利として資源開発に機能的に限定された規制権と称しつつ、主権と異なることのない排他的な権利であることを示している。第三の点は、近隣諸国との衡平な境界画定を要する権利であることを示すのである。

かかる権利が1945年に誕生してから約半世紀を経て海洋法条約が発効するまでの間に、この権利の内容、性質、理論的基盤は、大陸棚資源開発の技術の発展に応じて変化を遂げていくものとなった。当初、大陸棚の天然資源に対する沿岸国の管轄権と規制権として直截簡明に構成された大陸棚に対する沿岸国の権利は、第一次から第三次の国連海洋法会議を経て海洋法条約上の大陸棚の法制度として、また慣習国際法上の法制度として確立していく。

以上のとおり、アメリカ合衆国が領海の外側の海底である大陸棚に対して権利を有しこれを行行使するために、国家が自国の国家領域を越えて国家領域外で何らかの権利を有し、この権利を行行使することを他国との関係で正当化するにあたって法理論的基盤を示す必要に迫られたことは、国際法秩序における領域性原理と機能性原理の相克を反映して容易には決着していない。この議論の焦点は境界画定と実体権の内容をめぐる学説が構築した二つの議論枠組みの中にも存在するのである。

2.2 境界画定紛争と係争実体権の内容をめぐる議論枠組み

トルーマン宣言当時の議論から、境界画定と大陸棚資源開発権は、沿岸国間の権利の競合が境界画定紛争に繋がり得る点で接点を持つ。この接点はひとまず大陸棚資源開発権の属地性と排他性に起因することが想定されるものの、この権利が特定の区域にいかにつ着して行使され他国の権利をいかに排除するか、さらに当該土地（海底）の開発にあたり上部水域を長期に利用し占有し得ることの理論的説明は決着していない。こうした境界画定と権利の競合の問題を学説がいかに説明しているかを次に確認する。

(1) 実体権説

大陸棚の空間配分と、その空間に付着する属地的な実体権の関係についての議論枠組みは、領海の法構造について蓄積された議論に範を得ることができる。大陸棚制度の誕生以前から、小田滋教授によって「資源独占水域」と性格づけられた領海の法構造は、「領海の幅が海の資源の基本であり、領海の幅はもっぱら漁業独占の範囲ということにおいて重大な意義をもち、領海の広狭をめぐる19世紀末以来半世紀余りの政府間会議の、そしてまた学界の論議もここにつきる」¹⁸と直截に捉えられた。ここに、天然資源の開発権・所有権という実体権が領海の空間支配の紛争に直結する法状況が描出され、天然資源が特定の空間に存在する属地性を持つ場合、資源独占の前提となる空間支配を必然とし、よって空間配分にかかる紛争に焦点があたるものとなった。これを実体権説と呼んでおく。

もっともその裏面として実体権説は、領海をめぐる1940年代の議論が領海幅員の拡張を焦点とし、沖合へ延伸する沿岸国の権利の空間的範囲と実体権の範囲とを一致させ得たため、すなわち領海が「領域性原理」¹⁹の体现であったがために成立し得た。したがって、大陸棚資源開発権についてもかかる領域性原理を妥当させるためには、大陸棚資源開発権が、特定の土地に付着する排他的な開発権・所有権を内実とし、他国のそれと非両立的であるという意味において、領海に同じく空間と実体権の限界線が重なることが前提となる²⁰。

しかし、理論的には領海についても「その海域に沿岸国が有する利益との関係で意義を有するのであ

るから、各利益はそれぞれ別個の問題として取り上げて、それぞれに異なる範囲で沿岸国に権限を認める」ことが可能である。さらに「こうした調整方法は、見方を変えれば同一の海域において異なる利益に関する複数の国の権限行使を可能とするものであるが、利用密度の低い海域においては陸域よりも実現が容易であ」²¹ るとの指摘が、大陸棚資源開発権については一層妥当し、ここに、領域性原理から機能性原理への海洋法の構造転換の端緒を見ることができる。

(2) 機能分化説

上記と対照的に、国際紛争の原因から実体権の内容を一たとえば実体法上は、資源開発権、島の領有権、国際事業活動の規制権、刑罰権等、種々であるとしても一捨象することで、国際紛争の原因を国家管轄権の域外適用による管轄権競合という集合へ遷移させたのは山本草二教授であった²²。この議論枠組みを機能分化説と呼ぶ。機能分化説では、種々の権利を、規律事項ごとに機能的に分属する権利と性質づけることで、土地に付着するという個性を持つ実体権の特別な扱いの必要を減殺する。こうして機能性という道具概念を用いて空間的範囲の外縁から権利の外縁を引き剥がすことができれば、あとは領海以遠への権利の延伸は容易である。なぜなら機能分化説では、国際法上の実体権が、機能的に、すなわち領域の内と外とを一顧だにせず国境を越えて、純然たる機能として国内行政事務によって貫徹されようと、国際行政事務の担い手が国家であろうと、その実体権の存在自体によって、国際法の存立基盤が自律的に構築、確保されていくからである。

もっとも機能分化説は、何故に複数国の権利の競合が許されないかには答えない。なぜならこの立論からは、複数国の大陸棚資源開発権が同一区域に並存し得ないことの論理的な前提、すなわち実体権が土地に付着し土地の帰属と権利の帰属が不可分であるという属地性と、そうして実体権の帰属がひとたび決すれば他国の開発権を否定できる排他性ゆえに資源の帰属がもっぱら境界線に依存することは法論理的には必然ではないからである²³。

(3) 小括

以上、トルーマン宣言当時の大陸棚資源開発権の内容と、境界画定をめぐる学説の議論枠組みを確認したところからは、この権利内容と他国との権利競合の問題の萌芽は、大陸棚資源開発権の生成時には既にこの権利に内包されており、さらに今日も大陸棚資源開発に際して国家間の境界画定合意や開発事業の成否を左右する問題として現在している。大陸棚資源開発権が実現していく過程すなわち国家が事業者に鉱業権を賦与する許認可、国家と事業者の資源開発協定の締結、事業者間の契約（輸送契約や建設請負契約）の成立を通じて境界画定紛争が顕在化する一方、資源開発計画や輸送計画の具体性が見え始めると沿岸国間の境界画定や共同開発の合意が促進されることもある。言い換えれば、沿岸国間合意、沿岸国の国内法令、沿岸国と事業者、及び事業者相互間の諸合意をとおした開発工程は、大陸棚資源開発権の実現過程であるから、この権利の内容をよく示すとともに、この権利の実現過程でいかに境界画定紛争が生じるかをも示すものである。よって次に、沿岸国国内法令、沿岸国と事業者の資源開発契約から大陸棚資源開発権の内容と境界画定紛争の原因を考察していく。

3. 大陸棚境界画定紛争の原因としての資源開発

大陸棚境界画定紛争とその原因は、他の国際紛争と同様「多面的複合的」であり「あざなえる縄のごとく」²⁴ 入り組んだ性質を有する。大陸棚資源開発をめぐる紛争の発生過程をととしてこれらの原因を見れば、沿岸国間の歴史的、政治的な要因に基づく場合²⁵ もあれば、沿岸国による事業者への開発権の賦与とそれに伴う探査・試掘等の開発活動への着手によって、沿岸国間の境界画定紛争が顕在化する場合²⁶ もある。さらに境界画定が成立している場合でも、石油パイプラインの敷設やタンカーの通航についての合意や境界下の単一鉱床の共同開発の必要が生じる場合²⁷ もある。加えて投資保護について外国事業者の本国（法人設立地国）が外交保護権を通じて介入すれば国家と事業者間の紛争が国際紛争に転化する場合もある²⁸。

以上の大陸棚資源開発をめぐる種々の紛争原因が、国際紛争としての境界画定紛争の原因と密接な互換性を持つのは次の理由による。大陸棚資源開発権は、沿岸国が国内法令にしたがい大陸棚の特定鉱区の開発を事業者に許可し、開発工程上の安全管理義務や環境保全義務にかかる法令遵守を事業者に課しながら行使するため²⁹、かかる一方沿岸国による開発権の行使に対して、他の沿岸国が大陸棚の同一区域で自国が有するはずの開発権を他国が行使しているとみなすことで紛議を生じる。したがって以下、紛争原因となった開発活動を規律する各国の国内担保法令、開発受入国と開発事業者の合意から大陸棚資源開発権の内容を確認し、大陸棚資源開発事例における境界画定紛争の発生過程から紛争原因としての大陸棚資源開発権の内容を考察する。

3.1 沿岸国国内法令における大陸棚資源開発権

沿岸国は大陸棚資源開発を規律するため、各国が独自に国内法令を制定、適用して大陸棚資源開発権を国内的に行使し開発を実現する。すなわち大陸棚資源開発権の内容は、開発を実現するための各国の国内担保法令によって規律される。これらの国内法令に共通する法構造は、第一に自国の大陸棚の範囲を特定し、第二に自国の大陸棚に対する権利の内容を定める点である。第二の権利内容については、沿岸国が開発権や鉱業権を有すると構成するか、資源の所有権を有すると構成するかで、国により違いを有する。日本と米国³⁰ は開発権構成であり、英国とノルウェー³¹ は所有権と開発権構成をあわせ採る。以下では、日本の大陸棚資源開発法制を中心に確認する。

日本では「排他的経済水域及び大陸棚に関する法律（1996年）」（以下「EZ大陸棚法」）が、日本が開発権を有する大陸棚の範囲を特定し、その範囲に日本法令の適用を認める。その上で開発は鉱業法の定めによる。鉱業法の立法趣旨は陸域の資源開発の規制にあったが、その後に進展した海洋資源開発についての規制の必要から2011年に改正され、これを新鉱業法と呼んでいる。まず新旧鉱業法2条では、国は鉱物を採掘し取得する権利である鉱業権を事業者に賦与する権能を有すると定めることから所有権とは切り離した鉱業権（採掘権と試掘権）構成を採る。この鉱業権について、旧鉱業法は、探査の出願を特段の制限なしに認め先願主義で鉱業権を賦与したため、外国事業者が日本子会社を通じて出願し鉱業権を得ることができた。この場合、国際法上は沿岸国が排他的な大陸棚資源開発権を有する一方、国内法令の運用次第で、開発活動、資源、収益のいずれも外国事業者に集中する結果となり得た。

そこで新鉱業法は、国民経済上重要な合理的に開発すべき鉱物を「特定鉱物」（石油・天然ガス・マンガン団塊等）として探査と採掘の規制を強化した。第一に掘探（試掘を含む）を伴う活動を許可の対象とし、許可を要しない活動は掘削せずかつ特定区域を継続的に用いない活動のみとした。第二に、特

定鉱物が賦存する区域は、経済産業大臣が特定区域に指定し、国は特定鉱業権者を選任して鉱業権を賦与する。特定鉱業権者の選任に際し、事業者（日本国又は日本法人）の技術、財政、実績、計画等を評価して「当該鉱区をもっとも適切に開発することのできる者」を選任するから（新鉱業法 29 条、38 条）、外国事業者が日本子会社を通じて特定鉱物を輸出目的で開発する場合に外国事業者を特定鉱業権者に選任しなければよい。

さらに開発開始後の規制は、鉱山保安法が対応し、鉱業に使用する海洋に設置された掘削施設、パイプラインの安全管理を確立している。海洋施設からの油の排出基準は、「海洋汚染及び海上災害の防止に関する法律」にしたがう（鉱山保安法施行規則 24 条 4 項）が、油記録簿の備付けと記載は鉱山保安法にしたがう。

以上のとおり日本では、EZ 大陸棚法で大陸棚の範囲を特定し、鉱業法、鉱山保安法等の国内法令を適用して開発を許可、実施、管理している。国内法令における大陸棚資源開発権の内容は、沿岸国が大陸棚資源開発権を有することを前提に、国内法令上の権利義務を事業者に履行させることで実現する。境界画定紛争が顕在化する背景には、境界画定準則の不一致のほか、上述の国内法令に基づく開発権の賦与、政府・企業間の生産物分与協定、企業間契約の JOA、合弁（Joint Venture/JV）協定、ユニタイゼーション合意等の措置が、他国との関係でも一定の効果を有するという法状況を認めることができた。

本来、国内立法措置は、国家が自国領域と国民を規律する行為であり当該法令の効果が国内に限定されれば国際紛争を生じない³²。しかし国内法令が、他国の主権のもとにある事項についても国境を越えて効果を及ぼす場合、かかる国内立法措置が容易に国際紛争に転じ得る³³。この場合、大陸棚境界画定紛争を、各国の国内法令にしたがい事業者を通じて国内的に行使された大陸棚資源開発権が、他国の開発権と競合して国際的な効果を持つことで、国際紛争としての境界画定紛争へ転化する、すなわち一方的国内立法措置に基づく国際紛争の発生過程の一形態と把握することが可能となる³⁴。

このように、国内法令に基づく大陸棚資源開発権の国内的行使、事業者への開発権・鉱業権の賦与、輸送権を端緒とした他国との権利主張の競合を、大陸棚境界画定紛争の原因の一つとして析出すれば、紛争のこの面では機能分化説が妥当する³⁵。さらにこの競合が、国家間の大陸棚境界画定合意や資源開発合意によって調整された場合でも、合意内容の遵守、義務の履行を、締約国と事業者間の契約を介して実施することを義務付ける条約も少なくなく³⁶、国内法令による大陸棚資源開発権の実現過程は、境界画定紛争の原因としての資源開発活動が国内外を問わず法的効果を持ち得ることを示す。この法的効果とは、「大陸棚の制度によって沿岸国のいかなる行為が認められ、他国のいかなる権利が制約を受けるか」³⁷という権利内容の特定にほかならないから、次に国家と事業者との資源開発契約の仕組みとその内容から大陸棚資源開発権の内容を確認していく。

3.2 大陸棚資源開発権の実現過程における資源開発の合意内容

(1) 国家と事業者の資源開発契約における大陸棚資源開発権

国家は国際法上、排他的な大陸棚資源開発権を当然にかつ最初から (*ipso facto et ab initio*) 有することを認められている³⁸。この段階で他国との境界を画する必要があるれば境界画定条約により大陸棚資源開発について主権的権利を持つ沿岸国が特定される。こうして大陸棚資源開発権を得た沿岸国は、今度はこの開発権を、政府・事業者間契約を通じて開発権を事業者に賦与することを通じてこの権利を行使する。各国の資源開発法制は、この権利を開発権や鉱業権と呼んで、事業者に付与する法構造を

採用している。次いで開発権・鉱業権を賦与された事業者は、開発事業に参入する他の複数の事業者とのJOAや後述するユニタイゼーション合意を締結して収益を配分し、建設請負事業者、運送事業者等との企業間契約を通じて開発事業を展開する。沿岸国は、ロイヤルティ（鉱区使用料）や税の徴収を通じて最終的に収益を得る仕組みによって、大陸棚資源開発権の最終的な実現を見る。

こうした大陸棚資源開発権にかかる当事国と事業者の合意からなる開発の法的仕組みは、国家と事業者の利権（concession）協定と呼ばれた資源開発契約に始まる。今日、こうした国家と事業者との契約の分類の仕方にいくつかのヴァリエーションはあるものの、上述の利権協定のほか、請負（service）協定、生産物分与（production sharing）協定、合弁（JV）協定を加え、さらにこれらの合意形態を混合して用いるのが現状である³⁹。

利権協定の場合、開発受入国は、開発コストを負担することなく、事業を運営する事業者への課税やロイヤルティから収益を得る。合意内容によっては開発受入国が資本参加し出資率に応じて代表権を得る場合もある。請負協定の場合は、事業主体は開発受入国であり、事業者に請負料を支払って開発の役務を提供させる。生産物分与協定の場合、請負協定に同じく開発受入国が事業主体として事業者に開発を委託するが、報酬は採掘した資源による。JV協定の場合、開発受入国（又は国営企業）と事業者が共同出資し開発事業主体を設立し出資率に応じて収益配分や代表権を得ることができる。

以上の合意の諸形態又はその混合形態により、開発受入国から鉱業権、より具体的には特定の鉱区の権益又は鉱区ライセンスを賦与された事業者らは、事業者間契約でJV企業設立、JOAの締結、オペレーター企業と開発受入国との生産物分与協定の締結、さらには輸送権契約、建設請負契約等、開発に必要な一切の契約を締結して大陸棚資源開発権を実現していく⁴⁰。

（2）境界画定紛争におけるユニタイゼーション合意の意義

以上の当事国と開発事業者の合意の諸形態のうち、境界画定と資源開発の関係で注目されるのはJOAやJV協定の一形態であるユニタイゼーション合意である。

ユニタイゼーションは、「複数の鉱業権者が単一の貯留層（reservoir）を共有する場合に油ガス田の効率的な開発生産を目的として関係者が共同で操業を行う方法」⁴¹を指す。ユニタイゼーション合意は、境界をこえて広がる鉱床が発見された場合の開発の扱いを取決めるものであるから、まず国家間の境界画定合意の中で予めユニタイゼーション合意の概要や鉱床発見時に合意すること自体を合意しておく場合がある。ただし、ユニタイゼーション合意の内容は、既発見構造の特定の貯留層の技術的要素に左右されるため、事業者間の長期の交渉と技術的検討を経て当該鉱区のオペレーター、比率、比率見直し等について詳細に合意する⁴²。JOAが探鉱初期の段階で締結されるのに対し、ユニタイゼーション合意は既発見構造を対象とする点が異なるが、いずれも開発鉱区に関する事業者の権利義務を定める点は同じである。ただし大陸棚境界画定紛争におけるユニタイゼーション合意の意義は、他の合意に比して、以下のとおり一層重要である。

大陸棚資源開発権に関連した境界画定紛争は、第一に大陸棚の境界画定が焦点となるが、第二に仮に境界が合意されている場合でも境界下に単一の鉱床が広がっていればその鉱床の扱いが焦点となる。すなわち、紛争の第一段階では、境界画定準則に関する見解の不一致⁴³、沿岸国間での石油開発法による鉱区権益の賦与の競合、二重課税、係争海域からの事業者の排除措置⁴⁴や事業者本国の外交保護権行使等、沿岸国間の国内法令の競合と抵触に基づく紛争を生じる。

これらの紛争は、沿岸国間の境界が未画定であることに起因するが、仮に第二段階の、境界下に単

一鉱床が存在する又は発見された場合をも射程にいられて紛争解決の達成を目指す時、いずれの紛争も、大陸棚の境界画定をもって足りるとはし難い。なぜなら境界下の単一鉱床が問題となる場合、画定された境界の自国側で資源を採取した事業者がその資源の所有権を取得する「捕獲の原則」(Rule of Capture)にしたがい、境界付近に集中的に多数の鉱井が掘削され非効率的な開発が行われるのみならず、当事国間に境界の再交渉や収益配分率の変更等、紛争の蒸返しが生じ得るからである。この「要するに早い者勝ち」の捕獲の原則は1850年頃からアメリカ合衆国の判例において形成されたが、1900年代に入りその問題点が意識されるとともに、判例、連邦・州法を通じてユニタイゼーションへ移行してきた⁴⁵。

こうしたユニタイゼーション合意は、資源開発という射程の長い紛争の最終的解決までを合意内容に含み得る点で大陸棚境界画定紛争の解決に有用である。実際、沿岸国間で境界画定と資源開発の合意が成立している場合でも、境界下に単一鉱床が発見されれば一方当事国は収益配分、課税率、資源の仕向地とパイプラインの敷設等、開発工程上の合意内容の変更や破棄を申立てる場合も少なくなく、近年では境界画定合意と同時に締結される例があることは後述のとおりである。

大陸棚境界画定紛争の解決は、大規模長期の工程を通じた開発の実現のため、沿岸国間の境界画定合意の成立のみに集約させ得ないものとなっている。この点は、石油開発の実務の視点からの「石油資源の開発について政府レベルでも実務的な対応をとるようになって来て」おり、「そのひとつの形態がJoint Development Area (JDA)と言う解決策に表れている」⁴⁶との評価にも表れている。紛争の最終的解決と位置づけられた沿岸国間の境界画定合意を、暫定的取極めと位置づけられた共同資源開発合意が乗り越えつつあることは、領域性原理に基づく外的な境界画定と、機能性原理に基づく内的な実体権配分との関係と並行するものと理解し得る。

以上、大陸棚資源開発権は、沿岸国間の境界画定に始まり大陸棚の範囲が特定され、その大陸棚が帰属する沿岸国と開発事業者間の資源開発協定にしたがい、探査、試掘、掘削、開発、貯蔵、輸送、精製、販売に至る諸契約が締結され、不可分一体の工程を通じて実現されていくために、この諸段階の紛争原因が開発全体の停滞を招く。したがって次に、大陸棚資源開発工程の全体すなわち権利実現の法過程から境界画定紛争の原因を除去するために、境界画定紛争の原因としての資源開発を考察する。

3.3 大陸棚資源開発事例における国際紛争発生過程の分析

大陸棚境界画定と資源開発が沿岸国間の紛争の焦点となり、数次の条約締結にもかかわらず境界画定と資源開発のいずれも長期間決着を見なかった事例に東ティモールとオーストラリアの大陸棚境界画定紛争がある。両国間の海底には、境界未画定の海域（以下「ティモール・ギャップ」）が、2018年3月6日の海洋国境条約⁴⁷の合意までは存在した。同海域にはサンライズ・トルバドール油ガス田（以下「グレーター・サンライズ」）の20.1%とバユ・ウンダン油ガス田の全域が位置し、これら油ガス田の生産分与と帰属を決することとなる境界画定合意が成立しなかったためである⁴⁸。

本件紛争原因は、まずは両国間の海底を水深3,500mのティモール海溝が横切るために、オーストラリアが海溝を境界とする自然延長論の適用を、東ティモールが等距離中間線原則の適用を主張するという、伝統的な境界画定準則の対立として把握することが可能である。加えて請求重複区域に位置する上記油ガス田の開発権と生産物分与が両国の対立の焦点であった。これらの点に関する諸合意は、オーストラリアがインドネシアの東ティモール併合を事実上承認して締結した「大陸棚資源共同開発に関する条約」

(以下「ティモール・ギャップ条約」)⁴⁹に始まる。本条約では当事国間にAからCの協力区域 (Zone of Cooperation/ZOC-A, B, and C) を設け、両国の中間線とティモール海溝の間の請求重複区域をZOC-Aとし当事国に等分の生産物分与を合意した (20 条及び附属書 A)。インドネシア側に ZOC-C、オーストラリア側に ZOC-B を設け、これらの区域では両国とも排他的な主権の権利を有するが、それぞれ相手国に歳入の 10% を支払うことを定めた (4 条)。

しかし 2001 年の東ティモール独立後、同条約の ZOC-A から C は、東ティモールとオーストラリア間で締結された「ティモール海条約」⁵⁰では共同開発区域 (Joint Petroleum Development Zone/JPDA) として扱われるものとなった (3 条)。ティモール海条約では、JPDA の生産分与は東ティモール 90%、オーストラリア 10% となり (4 条 (a))、グレーター・サンライズは境界下に広がる単一の貯留層として 20.1% が東ティモール側、79.9% がオーストラリア側に位置する結果、収益配分は東ティモール 18%、オーストラリア 82% となった。注目されるのは、同条約が 9 条 (Unitisation) で JPDA の境界下に単一の貯留層が存在した場合これを一体化して最も効率的な方法で開発し収益を衡平に配分することを規定し、当事国がティモール海条約の締結と同時に「グレーター・サンライズ油田及びトルバドール油田のユニタイゼーションに関する合意」を作成した点である。しかし東ティモールがユニタイゼーション合意を批准するのは、収益配分を等分に変更して新たに合意した 2006 年の「ティモール海の海洋アレンジメント条約 (CMATS)」⁵¹とあわせてであった。その主たる理由は、ティモール海条約中の、生産物分与率や境界画定合意の要否等の合意内容への異論からであった⁵²。

以上の数次の条約締結を経てなお、東ティモールは、2016 年 4 月、海洋法条約附属書 V に基づき境界画定と資源開発の合意を求めて調停を申立てた。2018 年 3 月の最終的な海洋国境条約の成立に至るまでの交渉の焦点は、境界画定とグレーター・サンライズの開発であった。調停の結果、両国は、境界画定では中間線を用いてバユ・ウンダン油ガス田全域を東ティモールに帰属するものとし、グレーター・サンライズの開発では東ティモールの収益配分について生産物の仕向地がダーウィンの場合 40%、東ティモールの場合 30% とし輸送権との関係で決するものとした⁵³。東ティモールがパイプラインによる自国への資源輸送を指向するのに対し、事業者はティモール海溝を考慮して FLNG を用いるか、又はダーウィンの既存の精製施設への輸送を選好するからである⁵⁴。

東ティモール・オーストラリア間の資源開発事例における境界画定紛争の発生過程からは、沿岸国間で境界を画定せず、共同開発区域の設定、生産物分与、収益配分を合意しても、境界画定という紛争原因を除去しなければ紛争が継続し蒸し返されることが明らかである。しかし資源開発にかかる紛争原因が現在する中での境界画定合意の先行は容易ではない。本件では調停⁵⁵という紛争解決手段を用いて、境界画定において沿岸国と事業者の資源開発協定の内容を考慮し、かつ資源の最終的取得に不可欠な輸送権の帰趨が収益配分を左右することを認める包括的な合意に、沿岸国が達することを可能にした。

今日の大陸棚資源開発は、沿岸国が、国内法令にしたがい安全管理義務と環境保全義務を中心に事業者の高度専門技術的な開発を許可・監督するものとなった。加えて資源開発工程は、開発事業者の慣行により、開発・生産は上流部門 (upstream)、輸送・精製・販売は下流部門 (downstream) に大別されるとはいえ、開発を通じて沿岸国が資源の最終的取得に達するまでには輸送権の確保が不可欠であり開発権は輸送権を一体として把握することが理解されつつある⁵⁶。さらに資源開発協定における投資保護条項も開発の実現に影響する。したがって、次に、こうした大陸棚資源開発権の内容とその変化に着眼しながら、大陸棚境界画定紛争の解決要因としての資源開発の意義を考察する。

4. 大陸棚境界画定紛争の解決要因としての資源開発

大陸棚境界画定紛争は、大陸棚の空間配分と大陸棚資源開発権の配分の両面から把握する場合、いずれの法的側面に着眼するかによって実体権説と機能分化説という二つの議論枠組みに位置づけることができた。それぞれの議論枠組みが、境界画定紛争の特質をよく示す。すなわち実体権説からは、国家の有する属地的な実体権が他国の実体権を排除する様が、機能分化説からは、国家の有する機能的な実体権が他国の実体権と競合し調整される様が、境界画定紛争の発生と解決の過程として示される。境界画定紛争のかかる二面性は、大陸棚資源開発権の二面性をそのまま反映している。

他方で、大規模長期にわたる複雑な資源開発工程を通じて実現される大陸棚資源開発権の内容を、伝統的な学説上の議論枠組みから把握するには限界があることも認めざるを得ない。したがって以下、大陸棚資源開発権の内容とその変化を、開発の技術的進展と輸送権の二点に着目して、境界画定紛争の解決過程における大陸棚資源開発権の意義を考察する。

4.1 大陸棚資源開発の技術と大陸棚資源開発権の内容

大陸棚資源開発権は、北海大陸棚事件判決が、大陸棚の法制度を慣習国際法上の制度と認めてから半世紀を経た⁵⁷。この間、大陸棚境界画定紛争の解決過程は、空間配分としての実体権の外側の限界を画する作業を中心に進められてきた。大陸棚資源開発権の内容の把握は、権利の帰属主体と機能の分化としての実体権の内側の限界を画する作業であり、各沿岸国が持つ権利の内容と境界画定準則との動態的な連関が論じられる機会は、多くはなかった⁵⁸。今日の大陸棚資源開発技術を見るならばしかし、紛争解決における係争実体権の内容や法制度概念の変化を看過することはできない。

(1) 大陸棚資源開発の技術と権利内容の変化

大陸棚資源開発は、2000年代に入り、大水深化（1,500m以深）、遠隔化（距岸100km以遠）し、大規模長期の開発工程を必須のものとするに至った。こうした開発で得られた資源の最終的取得と遮断のない供給は、海上及び陸上輸送ならびに通過運送の安定によって確保され得るとの理解が、開発受入国、資源輸入国、開発事業者、運送事業者等に広く共有されつつある。実際、大陸棚資源開発の全工程をとおり、掘削船や浮体式石油生産貯蔵積出設備（Floating, Production, Storage and Offloading system/FPSO）の運航、シャトルタンカーによる油ガス輸送、支援船（Offshore Support Vessel/OSV）による人・物の輸送、油井メンテナンス、及び荒天海域での荷役の必要が生じ、衛星による船舶の位置の正確な把握を可能にした全地球測位衛星システム（Global Navigation Satellite System/GNSS）⁵⁹や、そうして把握した船舶の位置を維持して定点作業を可能にした自動船位保持システム（Dynamic Positioning System/DPS）⁶⁰に依存した資源開発が行われるに至った。とくに高度な運航技術を要するDPSを搭載する船舶は大型化して大規模な作業に従事するために、DPSの故障による船体の漂流から深刻な事故を生じることも少なくない。

以上のように、大陸棚資源開発が、アンカーとチェーンによる係留が困難な大水深の海域で、また北極海をはじめとする環境脆弱性の高い荒天海域で、高度な開発技術を用いて行われる中、大陸棚の境界画定紛争はいかなる準則にしたがって排他的な開発権を有する沿岸国を決すべきか。国際裁判における伝統的な境界画定準則による法的解決と、当事国間の資源配分、事業者の生産物分与協定等の実際の考慮との関係を整理する必要がある⁶¹。加えて、大規模な大陸棚資源開発は、原子力損害や宇宙損害にも劣らず「高度の危険性を内蔵する活動」に該当し得るとすれば、開発における安全管理義務、環

境保全義務を遵守・履行する能力と責任を、危険責任主義や領域使用の管理責任による国家責任の履行の観点からも考慮する必要がある⁶²。

(2) 輸送権と大陸棚資源開発権の変化

上記のような高度専門技術を要する大陸棚資源開発においては、採掘された資源の輸送権が、境界画定や開発権の帰趨に影響する。この点、輸送権の規律が合意された好例にカスピ海石油パイプライン協定がある。

カスピ海沿岸国は、ロシア、カザフスタン、アゼルバイジャン、トルクメニスタン、及びイランであり、カスピ海の法的地位について沿岸国の見解が一致していなかったところ、2018年8月カスピ海の法的地位について沿岸国間の合意が成立した。従来の対立点は、イランが共有（*condominium*）を主張し、東西沿岸で向かい合うトルクメニスタンとアゼルバイジャンが境界画定で合意しておらず請求重複区域を有する点である。アゼルバイジャンはACG油田を有するが、その25km東方に位置するKyapaz油田（トルクメニスタン名Serdar油田）が請求重複区域に位置する。こうした石油開発に関連するカスピ海境界画定紛争の解決における投資・開発・輸送に関する合意の意義を、カスピ海石油パイプライン協定が示唆する。

同協定は、政府間協定、政府・企業間協定、及び企業間協定の三層構造をなし、これらの協定で、本協定の当事国及び事業者は、協定に反する国内立法措置の禁止（たとえば国有化や課税率引上げの防止）、施設・輸送・人員の保護と責任（保護のための軍隊の提供と損害発生時の現地政府の責任）、仲裁による紛争解決（ICSIDの利用）、事故発生時の緊急対応計画の策定を合意し、開発工程における事業者の投資・開発・輸送にかかる諸問題を包括的に規律し開発工程全体の紛争原因の除去に努めた⁶³。その結果、アゼルバイジャンのバクー（Baku）、グルジアのトビリシ（Tbilisi）、トルコのジェイハン（Ceyhan）を繋ぐ1,768kmのBTCパイプラインが、閉鎖海であるカスピ海の石油を地中海へと輸送することを可能にした。アゼルバイジャンのバクーを始点とするこの輸送路は、対岸に位置するトルクメニスタンとの境界画定紛争及び、両国の請求重複区域にあるKyapaz/Serdar油田の開発に少なからぬ意義を有する。

トルクメニスタンにとってのSerdar油田の意義は、他国領域の通過権、パイプライン・ルートとの関係で変化する。南下ルートは1,500kmを超え、トルクメニスタンからアフガニスタン、パキスタンを通過し（TAPパイプライン）、カラチ港からの海上輸送を可能にする⁶⁴。他方、これが実現しなければ、既存のBTCパイプラインを用いた地中海出ルート又はロシアの陸上パイプライン網への接続が選択肢となるため、これらパイプラインによる輸送権確立の成否が境界画定に影響する⁶⁵。この開発と輸送を統合的に考える視点は、油ガス産出国が生産物を自国消費に充てず輸出しつつ、より安価に輸入して国内の需要に充てる点に鑑みれば（例外は経済制裁下のイラン）、必ずしも特殊な条件下でのみ妥当する解決要因ではない。

こうして通過と輸送に至る開発工程全体のスキームを具体的に示し、開発を停滞させるリスクを低減することで開発の端緒となるカスピ海の境界画定紛争の解決が促進され得る。国家間の境界画定や共同開発合意と、国家と事業者の資源開発・輸送協定、事業者間の開発・輸送を一体とした諸契約は、開発の具体性と輸送の安定性から大陸棚境界画定紛争を再考する契機となり得る⁶⁶。

こうしたエネルギー輸送のモデル協定として注目されるカスピ海石油パイプライン協定は、雛形を欧州エネルギー憲章（1991年）に遡る。同憲章は、法的拘束力のない政治文書として、旧ソ連の解体と独立国家共同体（CSI）への移行に際し中部欧州諸国を通過するパイプラインによるロシアからのエネルギー供給の安定化の目的で通過の仕組みを整備した。その後、法的拘束力をもって通過の制度を整備したの

が「エネルギー憲章に関する条約」(Energy Charter Treaty) (以下「エネルギー憲章条約」) である。同条約はエネルギー分野の協力促進のため投資保護と紛争解決、エネルギー原料等の通過の自由を定める⁶⁷。

エネルギー原料等の通過の自由について同条約 7 条 (1) が「締約国は、エネルギー原料及びエネルギー製品の通過を促進するために必要な措置をとる。当該措置をとるに当たっては、通過の自由の原則に沿うものとし、また、当該エネルギー原料及びエネルギー製品について、出発地、仕向地若しくは所有による差別又は当該差別に基づく価格上の差別を設けてはならず、不合理に遅延させてはならず、また、不合理な制限又は課徴金を課してはならない」と定める。こうした通過の自由については、一般的義務として海洋法条約 124 条 1 項 c が通過運送について、人、荷物、物品及び輸送手段の 1 又は 2 以上の通過国の領域における通過を指すものとし、2 が、内陸国及び通過国は、合意によりパイプラインを輸送手段に含むことを認める。また 130 条 1 も、通過国は通過運送における遅延又はその他技術的性質の困難を回避する措置をとることを定める。加えて GATT5 条も通過の自由を定める。

かくして通過の自由はエネルギー輸送の課題であり続ける。しかしエネルギー憲章条約も解決し得なかったのが、通過契約次第でエネルギー供給が遮断される問題である。すなわち長期のエネルギー供給契約に対し通過契約は短期であるから、契約期間の差を生じ、エネルギー供給が通過契約の更新に依存するのである。

この課題を解決できず、エネルギー憲章条約はロシアの批准を得なかった。一方で、ロシアは、対案として示したエネルギーの安定供給を骨子とする「国際エネルギー安全保障の確保に関する条約」草案⁶⁸で、エネルギー輸送の安定化に取り組んだ。この草案は、8 条と附属書 2 で資源ごとの議定書の作成(「沖合石油探査・開発・輸送時の事故防止措置と対応計画」)を提言し、開発と輸送の安全と安定の視点からエネルギー法秩序を形成しようと意図した点で有意義であった。しかしこの提言が、開発と輸送の一体性に伴うエネルギー供給における輸送権・通過権の重要性を示す一方、この草案で通過を扱う 5 条では、資源輸送・通過の途絶が供給の遮断に直結することへの対策を示せなかった。

以上の資源の通過の途絶と供給の遮断問題は、遠隔地での資源開発がいかに輸送権と通過権に依存するかを示し、資源開発事例における境界画定紛争の解決を促進する要素として通過権を含む開発権の合意を構築することが有用であるとの結論に至るであろう。

4.2 大陸棚資源開発権の内容と境界画定紛争の解決

以上のとおり主権と異なる機能的権利としての大陸棚資源開発権の内容は、通過権を包摂して権利内容を拡充してきた。以下では、領域性と機能性をめぐる学説及び国内・国際裁判判決の法理論上の議論枠組みから、大陸棚資源開発権の内容を再見する。

(1) 大陸棚資源開発権の属地性と機能性

大陸棚資源開発権を「機能的主権」(functional sovereignty) と称し、領域主権と異なる機能性の特質を認めるヒギンズは、この呼称に権利の二面性を包摂する。ヒギンズによれば、大陸棚資源の所有権は、資源が、ある一定の場所に存在しておりその土地の所有権に付随して認められることとの理論的整合性から、大陸棚に沿岸国の領域主権が及ばない以上、土地(すなわち海底)の領有権のないところで資源の所有権を得ることはないと結論づける⁶⁹。同時に、機能的主権の呼称に加え、沿岸国が大陸棚の、その場所に (*in situ*) 存在する資源については所有権を持たず、「探査と開発の目的のための主

権」([I]t has only sovereignty for the purposes of exploring and exploiting.)⁷⁰を有すると述べる。

以上の立論は英国の国内法令との整合的解釈を徹底し、土地の所有権と資源の所有権の理論的基盤を統一的に構成したことによるものである。もっとも、同様の見解は日本の国内裁判判決も明示的に採用して説示したものであって、これらを機能分化説に分類することが可能である。かかる国内裁判判決は、大陸棚資源開発権の内容と性質を説いたオデコ・ニホン法人税法適用事件判決である。

本件は、日本の大陸棚を開発した事業者に対する法人税法の適用の可否が問われ、沿岸国法令を適用し得る範囲としての大陸棚資源開発権の内容が争点となった。本件で原告・控訴人オデコ・ニホン・エス・エイ（以下「甲」）は、海底の油ガス田の掘削・開発を事業目的とするパナマ法人である⁷¹。甲は日本の大陸棚での掘削事業の所得につき、1973年、芝税務署長から法人税納付義務に基づく無申告加算賦課処分を受けたため東京地裁に処分取消を求めた。

裁判所は「大陸棚に対する主権的権利は、大陸棚の鉱物資源の探査・開発に必要な、またはそれに関連するすべての主権的な権利、すなわち立法、行政及び司法権を含」み、「目的においては制限されているが、右目的の範囲内においては完全な性質を有し、包括的かつ排他的であって、領域主権と異なるところがなく、したがって「大陸棚に対する主権的権利は、大陸棚の鉱物資源の探査・開発又はこれらに関連する活動を対象とするかぎり、領域主権の延長であって、これらの活動を属地的に管轄する」と判示した⁷²。本判決は、大陸棚資源開発権は権利対象区域が大陸棚に限定される点、及び主権的権利の内容が大陸棚の天然資源の探査・開発に限定される点では領域主権と異なるものの、大陸棚という属地性と開発権の排他性の点で、外国事業者の本国を排除して立法管轄権、司法管轄権、執行管轄権を行使できる点で領域主権と相違ないと述べる⁷³。大陸棚資源開発権が属地性と排他性において領域主権と異なる内容と性質を有することを明言したのであった。

以上の学説と判決は、実体権の属地性と排他性という性質と、機能性という議論枠組みを両立させようとするが、しかし開発の対象である資源は特定区域に賦存し、資源開発権の帰属主体が存在して、この主体が、開発権を独占的、排他的に有し、他の主体は権利を有し得ない以上、互いに自国の権利の主張・請求は可能であるが、互いに他国を排除して排他的に権利を独占・行使することは事実上不可能であるという事実を克服できない。この場合、複数の主体が同一の区域に賦存する資源開発権を請求すればどうなるか。すなわち大陸棚資源開発権の競合による境界画定紛争の発生である。ここで機能分化説は係争権利関係を、権利の客体や対象である事項ごとに機能的に分化、分属する管轄権や規制権に分解し領域主権との差異を意識する。

対照的に実体権説は係争権利関係の属地性と排他性を率直に認める。かかる立論をとる国際裁判判決ではエーゲ海大陸棚事件判決が、境界画定の手順、安定性、永続性の要請は、境界画定紛争が陸域であると大陸棚であるとを問わず共通すると述べている⁷⁴。こうした判例を解釈する学説によれば、裁判所は大陸棚が国家領域ではないことは自明としつつ、大陸棚の空間的範囲や境界画定が国家領域のそれと同様の考慮をしているとし、一度境界が画定されれば単一の権利帰属主体が包括的な主権を行使するものではないとはいえ、海域の排他的開発を許す準領域的概念（quasi-territorial concept）が背後にあると指摘する⁷⁵。同様に大陸棚資源開発権の属地性を意識する学説のうち、公海ないし上部水域の利用関係という分析の切り口の違いはあるもの、「大陸棚制度の対象を海底の鉱物資源の開発と管理に限定するとしても、問題は対象となる資源の所在ではなくその開発行為が行われる場所であり（中略）必然的に上部水域の利用に影響を及ぼす」ことから、大陸棚に対する沿岸国の権限が大陸棚資源の開発に限られるという理念的な機能分化と、陸域との地理的一体性の理論や上部水域からの開発行為を必然

とすることとの非一貫性をもって、大陸棚に対する沿岸国の権利の法的性質の議論は決着していないとの重要な指摘がある⁷⁶。

(2) 大陸棚資源開発権の内容再考

大陸棚資源開発権の内容が明瞭さを欠く中、権利の機能に適合するかぎりでの包括性と排他性を認めつつ領土主権と同じ意味での主権性を否定する学説⁷⁷に、機能分化した新たな権利概念を見出すことができる。この理論は、実体権説が権利の属地性と排他性を権利の発現に反映させたことと、機能分化説が権利の機能的分化故に領域性を克服したことの二面性を止揚する。加えてこの学説が実体権の内容とその変化を手続法上の衡平原則の内実として取込んで衡平原則を実体化し、かつ実体化させた手続法上の衡平原則を再び大陸棚制度という実体権の中に内包させる点⁷⁸、境界画定準則を論じる諸学説のはるか先に位置する。

こうして実体権を、境界画定準則との関係で位置づければ、この実体権同様に排他性を有する領域主権が、排他性を淵源に「領域使用の管理責任」を負うこととの連続性を意識せざるを得ない。国際法が領域主権の絶対性を克服して主権の担い手である国家に国際義務（領域使用の管理責任）の受諾を要求し領域主権を相対的なものに「読み変え」たところから、領域主権の相対化が始まったとすれば——ただしこの相対化は領域性から機能性への分化という意味での相対化ではない——⁷⁹、「領域」使用についての「相当の注意」義務は、理論的には、現代国際法のもとで領域をこえる大陸棚資源開発権の行使についても再構築され「自国の管轄又は管理の下における活動」（海洋法条約 194 条）や、「影響力」という新たな基準のもと適用範囲を拡大し得る⁸⁰。その意味で大陸棚資源開発権は、内容の拡大とともに義務を内包する実体権として内容を拡充する質的な変化の途上にある。かつかかる係争実体権の内在的変質は、大陸棚境界画定紛争の解決における権利の意義を変化させる。その意味で大陸棚境界画定と大陸棚資源開発権の関係は、かつて成功し達成されたことのなかった空間と権利の分配方式をめぐる海洋法秩序の形式的完全性への反撃⁸¹の端緒と言えよう。

こうして大陸棚資源開発権は、開発の実現過程における諸合意の法構造、開発技術の進展、開発における輸送権の不可欠性、安全管理義務、環境保全義務を通じて権利内容を拡充してきた。しかしこの権利内容とその変化は、いまだ海洋法秩序全体の基本構造を領域性原理から機能性原理へと移行させるには至っていない。大陸棚資源開発権が境界画定紛争の解決において有する意義は、権利の内実を反映し得る実体的な紛争解決基準としての衡平原則の適用において、紛争の解決を導くことを現時点での到達点と位置づけることができよう。

5. おわりに—大陸棚資源開発権と海洋法の理論構造再考

本稿は、大陸棚境界画定紛争の解決における大陸棚資源開発権の意義を、この権利の内容とその変化に注目して考察した。考察の背景に、大陸棚境界画定紛争が、資源開発が本格化した 1960 年代以降に頻発するに至りながら、その解決における資源開発の意義が理論的に決着していないという問題を見出し、境界画定紛争が境界画定と権利の配分の二面性を有することを議論の出発点とした。境界画定準則の探究において国家実行、学説、及び裁判判決の蓄積が顕著である一方、実体権の内容と変化、紛争解決におけるこの権利の意義は正面から論じられてこなかった。これは、海洋法条約 83 条が大陸棚境界画定紛争の最終的な解決を当事国の合意に委ね、共同開発を暫定的取極めとし、国際裁判判決が法的な境界画定と資源配分の考慮を載然と分離する中で当然のことであった。この議論状況のもと

大陸棚境界画定紛争の解決における大陸棚資源開発権の意義を論じることにより法理論的価値を認めた。

大陸棚資源開発権が、国家間の境界画定合意に加え、沿岸国の国内法令に基づいた事業者への開発権賦与、国家と事業者の合意、事業者間の JOA、ユニタイゼーション合意、パイプライン敷設、輸送権契約等の諸契約を通じて実現される過程に着目し、紛争原因と解決要因を考察した。その結果、沿岸国間の境界画定紛争が、各国の一方的国内立法を通じた大陸棚資源開発権の実現過程で生じることを明らかにした。同時に、大陸棚資源開発が高度な技術を要すること、沿岸国が事業者に対して環境保全義務や安全管理義務を課して監督し開発を実現している点で、権利内容に変化が認められた。こうした大陸棚資源開発権の内容を踏まえ、境界画定紛争の解決における大陸棚資源開発権の意義を確認すれば、大陸棚資源開発権の内容が輸送権を含み、国家の安全管理義務や環境保全義務を含む危険責任主義や領域使用の管理責任をも内包する権利へと発展しつつあることを認めた。かかる実体権の内実とその変化を反映して、紛争解決手続上も境界画定準則としてのみならず紛争解決基準としての衡平原則の内実を変化させつつあり、そうした法理論の介在をもって、境界画定紛争の解決における大陸棚資源開発権の意義が顕著に認められた。

- 1 兼原敦子 (1988): 大陸棚の境界画定における衡平の原則 (一) —慣習国際法の形成過程の視点に基づいて—, 国家学会雑誌, Vol. 101, No. 7-8, p. 1; 三好正弘 (1993): 大陸棚境界画定準則に関する一考察, 海洋法の新秩序, 東京, 東信堂, p. 163; 芹田健太郎 (1999): 島の領有と経済水域の境界画定, 東京, 有信堂高文社, p. 158; James CRAWFORD (2012): BROWNIE'S PRINCIPLES OF PUBLIC INTERNATIONAL LAW, 8th ed., Oxford, Oxford University Press, pp. 285-293. 大陸棚における沿岸国の権利については, p. 271.
- 2 三好正弘 (2002): 国連海洋法条約体制下の共同開発の再評価, 法学研究, Vol. 75, No. 2, p. 89.
- 3 North Sea Continental Shelf Cases (Federal Republic of Germany v. Denmark; Federal Republic of Germany v. Netherlands), ICJ Reports 1969, pp. 3-57.
- 4 兼清賢介 (2013): 石油・天然ガス開発のしくみ, 東京, 化学工業日報社, p. 63; 中谷和弘 (2013): パイプライン輸送をめぐる紛争と国際経済法—ロシア・ウクライナ間のガス紛争を中心として—, 国際経済法学会年報, No. 22, p. 47.
- 5 田岡良一 (1958): 改訂国際法, 東京, 勁草書房, p. 169.
- 6 Vaughan LOWE (2007): INTERNATIONAL LAW, Oxford, Oxford University Press, p. 183.
- 7 奥脇直也・村瀬信也・古川照美・田中忠 (1994): 現代国際法の指標, 東京, 有斐閣, p. 89.
- 8 高林秀雄 (1996): 国連海洋法条約の成果と課題, 東京, 東信堂, p. 54.
- 9 Rosalyn HIGGINS (2007): PROBLEM AND PROCESS, INTERNATIONAL LAW AND HOW WE USE IT, Oxford, Oxford University Press, p. 138.
- 10 山本草二 (1966): 宇宙通信の国際法, 東京, 有信堂, p. 35; 山本草二 (1973): インテルサット (国際電気通信衛星機構) 恒久協定の研究, 東京, 国際電信電話株式会社, p. 22.
- 11 兼原敦子 (1988): 大陸棚の境界画定における衡平の原則 (三・完) —慣習国際法の形成過程の視点に基づいて—, 国家学会雑誌, Vol. 101, No. 11-12, pp. 58-62 は、大陸棚の概念及びその変化が、境界画定を規律する衡平の原則を具体化するという論理を析出し、大陸棚境界画定紛争解決と実体権の内容の関係を動的に描出する。
- 12 1945 US Presidential Proclamation No. 2667, Policy of the United States with Respect to the Natural Resources of the Subsoil and Sea Bed of the Continental Shelf.
- 13 James CRAWFORD (2014): CHANCE, ORDER, CHANGE: THE COURSE OF INTERNATIONAL LAW, Hague, Hague Academy of International Law, p. 79.
- 14 Malcom SHAW (2014): INTERNATIONAL LAW, 7th ed., Cambridge, Cambridge University Press, p. 352.
- 15 FOREIGN RELATIONS OF THE UNITED STATES, Vol. 2, 1945, p. 1481.
- 16 Santiago Declaration, Chile, Ecuador and Peru, Declaration on the Maritime Zone, signed at Santiago on 18 August 1952, <https://treaties.un.org/doc/Publication/UNTS/Volume%201006/volume-1006-I-14758-English.pdf>. 2018. 5. 6. (最終閲覧)
- 17 Petroleum Development Ltd. v. Sheik of Abu Dhabi (1951), reprinted in *International Legal Materials*, Vol. 18, p. 155.
- 18 小田滋 (1977): 海洋法研究のスタート, ジュリスト, No. 647, p. 99.

- 19 奥脇直也 (1997): 日本の国際法学における領域性原理の展開—領域支配の実効性と正当性—, 国際法外交雑誌, Vol. 96, No. 4-5, p. 104.
- 20 大陸棚に対する沿岸国の権利を領海に等しく主権と構成しても不都合はないとするのは, Hersch Lauterpacht (1950): *Sovereignty over Submarine Areas*, *British Yearbook of International Law*, Vol. 27, p. 388.
- 21 西本健太郎 (2013): 海洋管轄権の歴史的展開 (六・完), 国家学会雑誌, Vol. 126, No. 3-4, p. 79.
- 22 山本草二 (1983): 国家管轄権の域外適用, ジュリスト, No. 781, p. 196; 山本草二 (2016): 一方的国内措置の国際法形成機能, 国際行政法の存立基盤, 東京, 有斐閣, p. 169-180.
- 23 山本草二 (2001): 海洋法, 東京, 三省堂, p. 202; 山本草二 (2016): 排他的漁業権概念の歴史的展開, 国際行政法の存立基盤, 東京, 有斐閣, pp. 649-650 は、排他的漁業権と海洋の領域性との関係が歴史上の各段階においていかに「沿岸海の範囲を画定し」(傍点原文ママ)、権利の範囲を一律に包摂させてきたか、「現実の必要に駆られて」海域区分方式に挑戦し、その内的変質を要求してきたかを説く。
- 24 村瀬信也・奥脇直也・古川照美・田中忠: *supra* note 7, p. 169.
- 25 ノルウェーとロシアのヴァランゲルフィヨルドの境界画定の合意は、Agreement between the Royal Norwegian Government and the Government of the Union of Soviet Socialist Republics concerning the Sea Frontier between Norway and the USSR in Varangerfjord of 15 February 1957, UNTS, Vol. 312, No. I-4523, p. 289.
- 26 Aegean Sea Continental Shelf (Greece v. Turkey), Interim Protection, Order of 11 September 1976, ICJ Reports 1976, p. 3; Continental Shelf (Tunisia v. Libyan Arab Jamahiriya), Judgment, ICJ Reports 1982, p. 18; Arbitration Award (Guyana v. Suriname), International Court of Arbitration, <https://pcases.com/web/sendAttach/902>. 2018. 5. 6. (最終閲覧)
- 27 英国とノルウェーのフリッグ・ガス田開発・輸送の合意は、Agreement between the Government of the United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland and the Government of the Kingdom of Norway relating to the Exploitation of the Frigg Field Reservoir and the Transmission of Gas therefrom to the United Kingdom, UNTS, Vol. 1098, I-16878, pp. 4-27.
- 28 皆川洸 (1963): 国際訴訟序説, 東京, 鹿島研究所出版会, p. 68.
- 29 Robin CHURCHILL and Vaughan LOWE (1999): THE LAW OF THE SEA, 3rd ed., Manchester, Manchester University Press, p. 153.
- 30 アメリカ合衆国は連邦法で陸域の石油等の地下資源が土地所有者に帰属する法制を採るが、領域主権の及ばない大陸棚の天然資源の帰属は未定であった。この点を1953年没水地法 (Submerged Lands Act) 及び外縁大陸棚法 (Outer Continental Shelf Lands Act) で定めた。これらの法では距岸3海里までの大陸棚を州が管轄し、外側の外縁大陸棚は連邦政府、運輸省、沿岸警備隊及び安全衛生環境執行局が、単独又は共同で開発の安全管理・監督、管轄権を行使する (Title 43 U.S. Code §§ 1331 to 1356b.)。
- 31 ノルウェーは1996年石油開発法1条で国が大陸棚及びその下の石油資源に対する所有権と資源管理の排他的権利を有することを定め、所有権と開発権構成をあわせて採用する。事業者に鉱区開発権を賦与する過程で、事業者の、安全性、労働環境、緊急時対応計画を石油エネルギー省石油監督局 (Norwegian Petroleum Directorate/NPD) が審査し、選定及び開発開始後も同局が監督する。石油開発法及び同法に基づく安全要項 (Safety Case Regulations) は、<http://www.hse.gov.uk/offshore/safetycases.htm>. 2018. 5. 6. (最終閲覧)
- 32 Yearbook of the International Law Commission, Vol. II, Part 2, Report of the Commission to the General Assembly on the work of its 51st session, 3 May-23 July 1999, p. 130, para. 498, http://legal.un.org/docs/?path=../ilc/publications/yearbooks/english/ilc_1999_v2_p2.pdf&lang=EFSRAC. 2018. 5. 6. (最終閲覧)
- 33 Philippe Sands (2000): 'Unilateralism', Values, and International Law, *European Journal of International Law*, Vol. 11, No. 2, p. 292.
- 34 Rosalyn HIGGINS: *supra* note 9, p. 137; 山本草二 (2016): *supra* note 22, p. 157.
- 35 山本草二 (2001): *supra* note 23, p. 193.
- 36 Robin CHURCHILL and Vaughan LOWE: *supra* note 29, p. 259.
- 37 小田滋 (1959): 海の国際法・下巻, 東京, 有斐閣, p. 216.
- 38 North Sea Continental Shelf Case (Federal Republic of Germany v. Denmark), ICJ Reports 1969, p. 22, para. 18.
- 39 中川淳司 (1990): 資源国有化紛争の法過程, 東京, 国際書院, p. 21.
- 40 池野友徳 (2009): ユニタイズーション複数鉱区にまたがる油田開発, ペトロテック, Vol. 32, No. 6, p. 43; Ana E. Bastida, et al. (2007): Cross-Border Unitization and Joint Development Agreements: an International Law Perspective, *Houston Journal of International Law*, Vol. 29, No. 2, p. 355.

- 41 真鍋松郎 (1997): ユニタイゼーション (その歴史と問題点), 石油開発時報, No. 112, p. 18; Nigel Bankes (2016): The Regime for Transboundary Hydrocarbon Deposits in the Maritime Delimitation Treaties and Other Related Agreements of Arctic Coastal States, *Ocean Development and International Law*, Vol. 47, No. 2, pp. 144-145.
- 42 真鍋松郎: *supra* note 41, p. 26. 沿岸国間の境界画定合意の中でユニタイゼーション協定の締結を合意したものに、Treaty between the Russian Federation and the Kingdom of Norway concerning Maritime Delimitation and Cooperation in the Barents Sea and the Arctic Ocean 2010, UNTS, No. 49095, Article 5 (the Unitization Agreement) and Annex II (Transboundary Hydrocarbon Deposits).
- 43 North Sea Continental Shelf Case, ICJ Reports 1969, p. 22; Continental Shelf Case (Tunisia v. Libya), ICJ Reports 1982, p. 46; Continental Shelf Case (Libya v. Malta), ICJ Reports 1985, p. 35.
- 44 Arbitration Award (Guyana v. Suriname), International Court of Arbitration, <https://pcacases.com/web/sendAttach/902>. カナダの掘削事業者 CGX の排除については pp. 78-82, paras. 268-273. 2018. 5. 6 (最終閲覧)
- 45 真鍋松郎: *supra* note 41, p. 19.
- 46 *Ibid.*, p. 29.
- 47 Treaty between the Democratic Republic of Timor-Leste and Australia establishing their Maritime Boundaries in the Timor Sea, Conciliation between the Democratic Republic of Timor-Leste and the Commonwealth of Australia, Press Release, Permanent Court of Arbitration, <https://www.pcacases.com/web/sendAttach/2303>. 2018. 5. 6. (最終閲覧)
- 48 東ティモールは16世紀以来ポルトガルの植民地であったが、ポルトガルの撤退を機に1975年にインドネシアの侵攻を受け翌年インドネシアに併合された。国連は、1975年、安全保障理事会決議384号及び389号で東ティモール人民の自決権を確認しインドネシア軍の撤退を要求した。Treaty between Australia and the Republic of Indonesia on the Zone of Cooperation in an Area between the Indonesian Province of East Timor and Northern Australia, 1989, Australian Treaty Series, 1991, No. 9. 本件油ガス資源開発の詳細は今英樹 (2006): 2LNG 案件を煩わせた豪州／東チモール間海洋境界の解決～バユ・ウンダン、G サンライズと大陸棚自然延長説／EEZ 中間線論の争い～, 石油・天然ガスレビュー, Vol. 40, No. 5, p. 63.
- 49 Treaty between Australia and the Republic of Indonesia on the Zone of Cooperation in an Area between the Indonesian Province of East Timor and Northern Australia, Australian Treaty Series, 1991, No. 9.
- 50 Timor Sea Treaty between the Government of East Timor and the Government of Australia, Australian Treaty Series, 2003, No. 13; Agreement between the Government of Australia and the Democratic Republic of Timor-Leste relating to the Unitization of the Sunrise and Troubadour Fields, 2003, Australian Treaty Series, 2007, No. 11.
- 51 Treaty between Australia and the Democratic Republic Timor-Leste on Certain Maritime Arrangements in the Timor Sea, Australian Treaty Series, 2007, No. 12.
- 52 Ana E. Bastida, et al.: *supra* note 40, p. 397.
- 53 Conciliation between the Democratic Republic of Timor-Leste and the Commonwealth of Australia, Press Release, Permanent Court of Arbitration, <https://www.pcacases.com/web/sendAttach/2303>. 2018. 5. 6. (最終閲覧)
- 54 北村龍太 (2013): 豪州・東ティモールの共同開発エリアの近況、および適用が見込まれるFLNGの最新動向, 石油・天然ガスレビュー, Vol. 47, No. 6, p. 30.
- 55 奥脇直也 (1998): 国際調停制度の現代的展開, 立教法学, No. 50, p. 56 は、とくに大陸棚境界画定事例の場合、「境界画定および資源配分」の具体的な紛争事例では「資源の配分」という考慮を無視することが難しく、全体法廷による判断の実質と調停による解決条件の提示がほぼ同じ意味を持つことを指摘する。
- 56 中谷和弘: *supra* note 4, p. 32.
- 57 North Sea Continental Shelf Case, ICJ Reports 1969, p. 3.
- 58 兼原敦子: *supra* note 11, pp. 60-61 が、「大陸棚の概念自体が変化したとすれば、衡平の原則との関係はどうか」、また「衡平の原則を大陸棚の概念と関連づけることにより具体化するという点」を論じている。
- 59 航法におけるGPSについて、測位航法学会 (2010): 精説GPS改訂第2版—基本概念、測位原理、信号と受信機—, 京都、松香堂書店, p. 53.
- 60 植木修次・井上和博 (1997): 自動船位保持装置 (DPS), 日本舶用機械学雑誌, Vol. 32, No. 9, p. 649. DPSは、①坑井と船体の位置を検出する位置検出システム、②検出された位置情報に基づき位置の保持に必要な推進力の大きさと方向を制御する位置制御システム、③制御信号に基づき推進力を生む推進システムの3つのシステムを通じ、海上で船体を定位置に保持することを可能にする。
- 61 Thomas COTTIER (2015): EQUITABLE PRINCIPLES OF MARITIME BOUNDARY DELIMITATION, THE QUEST FOR DISTRIBUTIVE JUSTICE IN INTERNATIONAL LAW, Cambridge, Cambridge University Press, p. 560.
- 62 山本草二 (1982): 国際法における危険責任主義, 東京、東京大学出版会, p. 176.

- 63 中谷和弘 (2003): カスピ海石油パイプライン協定, ジュリスト, No. 1245, p. 150; 中谷和弘; *supra* note 4, p. 30. 政府間協定は、Agreement among Relating to the Transportation of Petroleum Via the Territories of the Azerbaijan Republic, Georgia and the Republic of Turkey through the Baku-Tbilisi-Ceyhan Main Export Pipeline, https://www.bp.com/content/dam/bp-country/en_az/pdf/legalagreements/BTC_eng_agmt4_agmt4.pdf#search=%27BTC+pipeline+agreement%27. 2018. 7. 10 (最終閲覧). 開発受入国と事業者の合意は、Host Government Agreement between the Government of the Republic of Turkey and the MEP Participants, Turnkey Agreement between the State Oil Company Of the Azerbaijan Republic BP Exploration (Caspian Sea) Ltd., Statoil BTC Caspian AS, Ramco Hazar Energy Ltd., Turkiye Petrolleri A.O., Unocal BTC Pipeline Ltd., Itochu Oil Exploration (Azerbaijan) Inc., Delta Hess (BTC) Ltd., and Botas Petroleum Pipeline Corporation.
- 64 Brenda SHAFFER (2006): THE LIMITES OF CULTURE, ISLAM AND FOREIGN POLICY, Cambridge, Massachusetts Institute of Technology Press, p. 201.
- 65 Brenda SHAFFER (2009): ENERGY POLITICS, Philadelphia, University of Pennsylvania Press, p. 68
- 66 *Ibid.*, p. 84; 古幡哲也 (2009): カザフスタン, アゼルバイジャン, トルクメニスタンの石油・ガスの探鉱・開発の現状, 石油・天然ガスレビュー, Vol. 43, No. 1, p. 53.
- 67 外務省エネルギー憲章条約邦訳テキスト及び通過議定書は、Energy Charter Protocol on Transit, Preliminary Draft 22/01/2010, <http://www.energycharter.org>. 2018. 5. 6. (最終閲覧)
- 68 中谷和弘: *supra* note 4, p. 37.
- 69 Rosalyn HIGGINS: *supra* note 9, p. 137.
- 70 *Ibid.*, p. 138.
- 71 オデコ・ニホンは日本企業資本のパナマ法人と米国企業資本のパナマ法人が各 50%出資し 1970 年に設立し、1971 年本店所在地を東京都港区芝に置いた。甲の事業所得は、1971 年から 1973 年日本企業（鉱業法の試掘権を取得）と請負契約を締結し、島根県等の沖合大陸棚で 8 本の試掘井を掘削した対価、1973 年から 1974 年米国企業（福島、茨城各県沖合大陸棚の試掘権を取得した日本企業と掘削請負契約を締結）と契約し 5 本の試掘井を掘削し米国企業から得た対価であった。
- 72 判例時報 (1982): No. 1040, p. 11. 評釈は香西直也 (1983): 日本沿岸の大陸棚における鉱物資源の探索に従事する外国法人に生じた所得に対する法人税法の適用, ジュリスト昭和 57 年度重要判例解説, p. 264. 控訴審判決 (訟務月報 (1984); Vol. 30, No. 8, p. 1472.) は「日本国沿岸の大陸棚については、(中略) 海底及びその下の鉱物資源を探索・開発する目的・範囲内においては、日本国の領土主権の自然的な延長である主権的権利が及び、鉱物資源の探索・開発行為及びこれに関連する行為は当然に日本国の管轄・統制に服する」と述べる。控訴審判決評釈は中村洸 (1986): 日本沿岸大陸棚で外国法人が行った探鉱事業の所得に対する法人税法の適用, ジュリスト昭和 60 年度重要判例解説, p. 251.
- 73 山本草二 (2001): *supra* note 23, p. 189.
- 74 Aegean Sea Continental Shelf Case (Greece v. Turkey), ICJ REPORTS 1978, pp. 35-36, para. 85.
- 75 Thomas COTTIER: *supra* note 61, p. 70.
- 76 西本健太郎: *supra* note 21, p. 70.
- 77 兼原敦子 (2008): 200 海里を越える大陸棚の限界設定をめぐる一考察, 海洋境界画定の国際法, 東京, 東信堂, p. 109.
- 78 兼原敦子: *supra* note 11, pp. 60-61.
- 79 兼原敦子 (1998): 領域使用の管理責任原則における領域主権の相対化, 国家管轄権—国際法と国内法—, 東京, 勁草書房, p. 183. この理論は、淵源として山本草二: *supra* note 69, p. 124 の「大陸棚や 200 海里経済水域のように、国家の管轄権（主権的権利）が及び、資源開発に関する限り領域性が強い海域についてさえ、今日では、必ずしも『領域使用の管理責任』の適用が容易でない」ことを原点に、p. 138 の「一国が領域外（とくに公海）で属人的に管理しうる」活動に排他的な領域権能の基盤があり、領域使用の管理責任の機能的拡張としての危険責任主義が台頭することを中継点とすれば、国際法学全体における位置づけが一層鮮明になる。
- 80 萬歳寛之 (2015): 国際違法行為責任の研究—国家責任論の基本問題—, 東京, 成文堂, p. 93.
- 81 山本草二 (2016): *supra* note 23, p. 650.

持続可能な開発目標14(海洋)達成に向けた施策に関する国際動向と 主要国における施策実施状況の比較分析—日仏米を例として—

Comparative Analysis on International Trends and Implementations of Three Major Countries towards the Sustainable Development Goal 14: Japan, France and U.S.A.

藤井 麻衣¹、前川 美湖¹、樋口 恵佳²
Mai Fujii, Miko Maekawa, Eka Higuchi

2015年9月に国連で採択された持続可能な開発目標(SDGs)達成のための施策が各国で実施され始めている。本稿では、目標14「持続可能な開発のための海洋・海洋資源の保全と持続可能な利用」(Goal14)に関して、施策の国際動向と主要国(日本、フランス(EUとしての施策を含む)、米国)における施策の実施状況を検討し、比較分析を行う。国連における追跡調査(フォローアップ)及び点検(レビュー)の状況や各国のGoal14の実施状況に鑑みれば、上記3か国を含め、先進国・途上国ともにGoal14達成に係る課題が山積しており、さらなる施策の実施に向けた継続的取組が必要である。また、施策を効果的に実施し、Goal14を実現するためには、各国の達成状況を定量的に把握することが重要である。

キーワード：持続可能な開発目標(SDGs)、Goal14、海洋ガバナンス、海洋政策

Since the United Nations General Assembly adopted the Sustainable Development Goals (SDGs) in September 2015, primary attention has shifted to their implementation. This paper aims to examine international trends and the implementation of national policies regarding Goal 14, which states: 'Conserve and sustainably use the oceans, seas and marine resources for sustainable development', in Japan, France (which includes measures by the European Union), and the United States of America. In addition, it aims to compare how Goal 14 is currently being implemented in these countries. Judging from the UN's examination and review of the current situation and the achievements of these countries and the region, it is necessary for both developed and developing countries to overcome various challenges and continue making efforts for further implementation of Goal 14. A better quantitative assessment of strategies by respective countries should lead to effective implementation and achievement of Goal 14.

Key words: Sustainable Development Goals (SDGs), Goal14, ocean governance, ocean policy

1 笹川平和財団海洋政策研究所／The Ocean Policy Research Institute, The Sasakawa Peace Foundation

2 東北公益文科大学公益学部／Tohoku University of Community Service and Science, Department of Community Service and Science

原稿受付日：2018年5月6日、受理日：2018年10月24日

1. 本稿の射程

2015 年 9 月、ニューヨーク国際連合本部において「国連持続可能な開発サミット」が開催され、その成果文書として「我々の世界を変革する：持続可能な開発のための 2030 アジェンダ¹」が全会一致で採択された。2030 アジェンダには、「持続可能な開発目標（Sustainable Development Goals：SDGs）」が含まれており、国連に加盟するすべての国が、2030 アジェンダに基づき、2015 年から 2030 年までに SDGs を達成することを目指す。

「持続可能な開発」に関する議論の発端は、1987 年に「環境と開発に関する世界委員会」が公表した報告書「我々の共有する未来（Our Common Future）²」である。同報告書は、「持続可能な開発」を「将来の世代のニーズを満たしつつ、現在の世代のニーズも満足させること」と定義し、環境と開発が両立し得るものであることを示した³。その後、持続可能な開発概念は、法的文書か否かを問わず多くの国際文書等に取り入れられ、環境保護、経済発展、社会発展の 3 つの政策目標の深い相互関連性を示す概念⁴として、今や各国の政策決定においてなくてはならない考え方となっている。

本稿では、SDGs の目標 14「海洋・海洋資源の保全と持続可能な利用」（Goal14）に焦点を絞り、その達成に向けた最新の国際動向を紹介する。次に、日本、フランスおよび欧州連合、米国において、3 か国と地域の関連施策および評価のための指標の分析を行い、海洋に関する Goal14 が、どのように政策課題として認知され（あるいは認知されずに）、その課題解決に向かっているか否か、現状を俯瞰し今後の方向性や課題を示したい。そのために、まず、第 2 章において、SDGs 全体を俯瞰した上で特に Goal14 の内容を紹介し、Goal14 達成のための施策とその進捗の追跡調査及び点検に関する国際動向を概観する。第 3 章において、排他的経済水域世界第 1 位の米国、第 2 位のフランス（EU としての施策を含む）、第 6 位の日本における Goal14 達成のための施策実施体制・戦略・法令・政策等を紹介し、それらを踏まえた 3 か国と地域の今後の課題について検討する。最後に、第 2 章及び第 3 章を踏まえ、今後地球規模で Goal14 の達成を推進していくために何が重要かを論じる。

2. 持続可能な開発目標 14（Goal14）とは

SDGs は、17 の目標（ゴール）と 169 のターゲットから構成されている⁵。SDGs に法的拘束力はないが、「誰一人取り残さない」という基本理念の下、国際社会の連携によって、人間、地球、豊かさ、平和のための諸目標の実現を目指し、各国政府等による施策の実施状況は、国連で策定・採択された「グローバル指標」等によって追跡調査（フォローアップ）及び点検（レビュー）される（2030 アジェンダ第 47・48 段落）。

2.1. Goal14の策定経緯

SDGs は、2000 年から 2015 年までに達成すべき目標を定めた「ミレニアム開発目標（Millennium Development Goals：MDGs）」の後継として位置づけられ、目標・ターゲット・指標の 3 つの要素と、それらの進捗状況を監視し評価することで目標達成につなげようとする基本構造は、MDGs と同様である。一方で、MDGs が開発途上国を主な対象とし、主要な目標を貧困削減と社会開発においていたのに対して、SDGs は全世界共通の普遍的目標であり、社会・経済的課題に加えて、気候変動や森林・海洋などの環境側面の目標を複数含み、持続可能性をより重視し、より包括的に諸課題に取り組んでいる。これが、SDGs は革新的な枠組であると言われる所以である。

MDGs は海洋の課題をごく部分的にしか捉えておらず、海洋については目標 7「環境の持続可能性の

確保」の中に「7.6 保護対象となっている陸域と海域の割合」が含まれるのみであり、目標やターゲットの中で海洋は明示されていなかった。Goal14 は海洋の課題を包括的に定めており、MDGs の状況からは飛躍的な進歩といえる。

SDGs に係る交渉の端緒は、2012 年に開催された「国連持続可能な開発会議（リオ+20）」の準備過程におけるコロンビア政府の提案まで遡る⁶。準備過程にて議論が重ねられた結果、リオ+20 の成果文書「我々の求める未来⁷」において、SDGs を MDGs の後継として作成し「ポスト2015 年開発アジェンダ」に統合することや、SDGs に関する政府間交渉プロセスの立ち上げなどが合意され⁸、これにしたがって設立された作業部会（Operational Working Group：OWG⁹）において、SDGs の内容を詰める議論が進められた。

作業部会の交渉過程では、海洋は、森林・生物多様性などとともに、第8回 OWG において検討テーマとしてとりあげられ、パラオやモルディブなどの小島嶼開発途上国（Small Island Developing States：SIDS）やニュージーランド等から、海洋の独立した目標が必要との主張がなされたようである¹⁰。議論の詳細は公開文書からは必ずしも明確ではないが、それらの議論を受け、同会合後の2014年2月に公表されたSDGsが「焦点を絞る領域」に関する文書の、19の領域の中に「海洋資源及び海」が選ばれ、同年8月に国連総会に提出された「SDGsに関するOWG提案」文書において、「持続可能な開発のための海洋・海洋資源の保全と持続可能な利用」が目標14として含まれることになる¹¹。後に、これがそのままGoal14として採択された。

2.2. Goal14の概要

Goal14は10のターゲット：海洋汚染の防止・削減（14.1）、海洋・沿岸生態系保全（14.2）、海洋酸性化への対処（14.3）、水産資源の持続可能な利用・管理（14.4）、海洋保護区の設定（14.5）、有害な漁業補助金の撤廃（14.6）、小島嶼開発途上国（SIDS）・後発開発途上国（Least Developing Countries）の支援（14.7）、科学的知見の増進・海洋技術移転（14.a）、小規模漁業者への支援（14.b）、国連海洋法条約（UNCLOS）に反映されている国際法の実施（14.c）で構成されており、現在、各ターゲットにつき一つずつの「グローバル指標」が設定されている。

グローバル指標とは、目標とターゲットの達成状況を確認するための国連の公式な指標である¹²。現在のグローバル指標は、国連統計委員会の下に設立された専門家グループにおける検討を経て、2017年4月の国連総会にて採択されたものである¹³。グローバル指標は、指標ごとに、評価方法の有無やデータの入手可能性に応じて、3つの段階（Tier）に分類され、担当国際機関が設定されている。段階Ⅰでは評価方法が確立済みかつ過半数の国でデータがあること、段階Ⅱでは評価方法は確立されているがデータが不十分であること、段階Ⅲでは評価方法が開発中であることとなる。Goal14の指標は以下表1の通りである。

表1: Goal14の各ターゲット及び指標¹⁴

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

2.3. Goal14達成のための施策をめぐる国際動向

本節では、まず、国連が示す世界の海洋の現状を見た上で、持続可能な開発に関するハイレベル政治フォーラム（High Level Political Forum on Sustainable Development：HLPF）における国別の進捗状況の点検の状況と、各国政府を中心にあらゆる関係者を巻き込む仕組みを創設した国連海洋会議の取組を紹介する。

2.3.1. ハイレベル政治フォーラム

国連では、2030年アジェンダとSDGs達成のための施策の世界的な追跡調査及び点検のための主要な役割を果たす場として「持続可能な開発に関するハイレベル政治フォーラム（HLPF）」を設けている。HLPFは、各国政府をはじめとする関係者が実施状況等の情報を共有し、進捗状況を確認することで、SDGsの達成に向けた動きを促進することを目的としている。HLPFでは、国連総会の下での首脳会合を4年に一回（次回は2019年）、経済社会理事会の下での自発的国別点検（Voluntary National Review：VNR）等の一連の会議を年に一回開催することとなっており、2017年は重点的に扱う目標の一つにGoal14が含まれていた。

VNRを行った日本を含む43か国は、内陸国を除くすべての国（我が国も含む）が何らかの形でGoal14に係る施策の実施状況等を報告した¹⁵。多くの国が組織間・省庁間連携のもとでの実施の重要性に言及したほか、課題としては人的・財政的資源やデータ不足、制度・規則の不存在、組織間の連携不足などを挙げた。例えば、ケニア政府が海洋環境管理のためのベースライン・データの不足を課題として示すなど、多くの途上国で進捗をはかるためのデータ整備に係る能力が不足していると考えられ、この点の能力構築が急務である。その一方で、先進国・途上国ともに、国内の実施体制や基本法制の構築を報告する国が多く見られた。

2.3.2. 国連海洋会議

2017年6月、HLPFとは別に、Goal14達成推進のため、「国連海洋会議（The Ocean Conference）」がニューヨーク国連本部にて開催された。同会議において全会一致で採択された全14段落の宣言文「我らの海、我らの未来：行動の要請¹⁶」では、前半部分で海洋の現状（第1～3段落）、気候変動（第4段落）、海洋生態系の劣化（第5段落）等の諸問題に対する懸念を示した上で、第13段落において具体的な取組を列挙し、同会議参加国代表らが、あらゆる関係者とともに喫緊の課題としてそれらに取り組むことを宣言している。

国連海洋会議では、Goal14に関する取組が確実に行われるようにするため、あらゆる主体（各国政府、国連・国際機関、NGOs、市民社会、科学コミュニティ、学術機関、民間セクターなどのあらゆる関係者のこと）から「自発的約束（Voluntary Commitment）」を登録してもらい、それをウェブサイト上で公開するという仕組みが整えられた。この自発的約束とは、あらゆる主体がGoal14達成のための取組の実施を自発的に約束するもので、様々な主体による「行動の要請」の実現過程を可視化させる。2018年4月時点で、政府（約43%）、NGO（約20%）、国連・国際機関（約13%）、民間セクター（約6.1%）、市民社会（約5.9%）など幅広い関係者から1400件を超える自発的約束が登録されている。

このように国連海洋会議は、自発的約束という形で幅広く関係者を巻き込んで取組を可視化し、Goal14達成のための施策を漸進的に強化していくための仕組みとして機能している（2020年に第2回目の会議が開催予定）。

2.4. 小括

以上のように、国連ではグローバル指標によって世界全体のSDGs達成のための施策の進捗状況を追跡調査することとされている。さらに、既に年に一度のペースでSDG進捗報告書の公表や、HLPFのVNRにおいて各国政府から施策の進捗状況の報告が始まっている。

SDGsの中で、Goal14、すなわち海洋に関する独立した目標が定められたのは、海洋の重要性やその海洋が現在直面している危機に対する国際社会の認識を高める上で大きな意義を持つ。これと同時に、17のSDGsは、Goal14も含め、相互に（間接的に又は直接的に）関連している。ストックホルム・レジリエンス・センターが公表しているイメージ図（図1¹⁷）が、この相互関係をよく表しており、持続可能な開発概念の新しいとらえ方を提示している。すなわち、Goal14を含む、地球環境問題への対応は、それ自体が重要であるのみならず、経済や社会に関する他のSDGsの土台、礎である。

よって、Goal14達成のためには、国連海洋会議のような場において、多様な関係者の取組の「可視化」及び優良事例の共有など情報交換を進めつつ、一方で、他のSDGs達成のための施策やその関係者との連携を活用する必要がある。

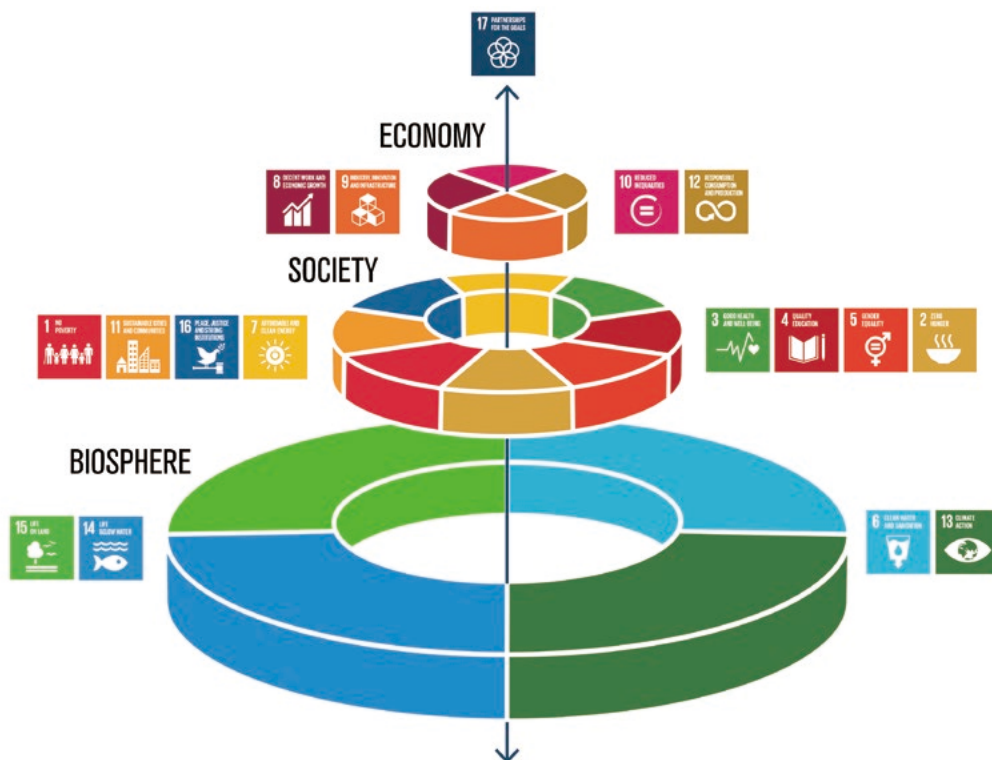


図1 SDGsのウェディングケーキ

3. 各国における Goal14 達成のための取組及びその評価

3.1. SDG インデックス&ダッシュボード報告書

各国の取組状況を把握する上で、2.2で提示したグローバル指標のほかにも、1) 各国独自の指標¹⁸や、2) 国連の枠組以外のSDGs達成度の評価を、参考にすることができる。「SDG インデックス&ダッシュボー

ド報告書」は後者の最たる例である。この報告書は、ドイツ・ベルテルスマン財団と「持続可能な開発ソリューション・ネットワーク (SDSN)¹⁹⁾」等が共同で作成・発表している報告書で、各国の達成度をグラフや表を用いた一覧表 (インデックス及びダッシュボード) に整理して示している。2016 年版 (2016 年 7 月公表)²⁰⁾、2017 年版 (2017 年 7 月公表)²¹⁾ がある (今後毎年公表される見込み)²²⁾。

Goal14 の評価は、①生物多様性にとって重要な区域が保護域となっている割合 (%)²³⁾、②海洋健全度指数 (Ocean Health Index: OHI)²⁴⁾ における生物多様性目標 (生物種・生息地の保全の度合い) の達成度 (100 点満点)、③ OHI における海洋汚染の低減に関する目標の達成度 (国家管轄権区域内の海水の汚染度合い) (100 点満点)、④ OHI における持続可能な漁業に関するサブ目標の達成度 (最大持続生産量) と比較の上、現存の資源量に基づいて計算される漁業活動の持続可能性の度合い (100 点満点)²⁵⁾、⑤排他的経済水域 (EEZ) 内において乱獲又は枯渇している漁業資源の割合 (%) の 5 つの指標に基づいて行われている。①は国連による公式なグローバル指標と一致しているが、②～⑤は国連では現在採用されていない独自の指標である²⁶⁾。

このように SDG インデックス&ダッシュボード報告書で独自の指標を設定する背景には、「漏出 (spillover)²⁷⁾」に関する懸念がある。同報告書は、特に高所得国の活動によって他国 (特に低所得国) の SDGs 達成に負の影響が生じると指摘しており、「このような負の漏出 (adverse spillover) の多くは公式の指標では無視される傾向にある」との問題意識が示される²⁸⁾。漏出の類型として、経済 (例: 国際的な脱税等)、安全保障 (例: 武器の貿易等) とともに、環境 (例: 貿易がもたらす生物多様性喪失、共有資源の濫用等) の 3 つを挙げて示している²⁹⁾。この「漏出」の問題は、例えば公海における漁業資源の乱獲など、Goal14 でも重要な課題でありうるが、2017 年版の指標ではまだ考慮されていない。ただし、同報告書では、2017 年版以降、漏出効果に関する評価を充実させていくことが示されており、今後指標の追加などによる評価の充実が期待される。

3.2. Goal14に関わる各国の取組:日本、フランス (EUとしての施策を含む)、米国を例として

アジェンダ 2030 が 2015 年に採択され 3 年以上が経過し、Goal14 に掲げられたターゲットのうち 2020 年を達成期限としているものについては、その期限が目前に迫っている。本章では、日本とともに、諸外国の SDG 達成のための施策を比較検討していく。本来このような比較検討はすべての国家を対象にすすめるべきであるが、本稿では、フランス (EU 加盟国としての施策を含む) と米国をとりあげ、現時点での SDGs への取組、特に Goal14 達成に向けた体制、戦略、法令、政策等について、各国の対応を概観比較する。このような比較検討から、日本の海洋政策の実施を推進していく上でも政策的な示唆が得られると考えられる。

3.2.1. 日本

3.2.1.1. 施策の実施体制・戦略・法令・政策等

日本は、リオ宣言及びアジェンダ 21 を契機として、環境基本計画を基礎とする「アジェンダ 21 (日本版)」を作成し、1994 年、国連に提出した³⁰⁾。こののち、環境基本計画 (環境基本法第 15 条に基づき策定、閣議決定) が日本の「持続可能な国家開発戦略 (National Strategy for Sustainable Development: NSDS)」であると位置づけられてきた³¹⁾。ただし、日本では省庁横断組織³²⁾ は設置されず、また、環境基本計画は、持続可能な開発概念の環境、経済、社会の 3 側面をバランスよく反映しているとは必ずしもいえない。環境以外を対象とする他の計画と調整をおこなうための制度的担保はなく、

2010年のOECD報告書では、政策調整のメカニズムはあっても、政策決定は依然として難しい旨指摘されていた。

転機となったのは、2015年のSDGs採択である。2016年5月、閣議決定により総理大臣を本部長、全閣僚を本部員とする「SDGs推進本部³³⁾」を設置し、「政府が関係省庁一体となってSDGsに取り組む³⁴⁾」とした。同年12月には、SDGs推進本部において実施指針³⁵⁾を策定・公表し、この実施指針は「2030年アジェンダ実施にかかる重要な挑戦に取り組むための国家戦略³⁶⁾」、すなわち日本の新たなNSDSとして位置づけられている³⁷⁾。実施指針の8つの優先課題³⁸⁾のうち、課題6「生物多様性、森林、海洋等、環境の保全」に特に関連が深いSDGsとしてGoal14が挙げられている。Goal14に関して、実施指針では「これまでの取組の結果、日本は、極めて高い水準の発展を持続的に達成してきた」と述べている一方で、SDGインデックス&ダッシュボード報告書2016年版における日本の評価に言及し、「これらの課題の中には、既に日本が自らの重要な政策課題として掲げ、挑戦している課題も多数含まれているが、更なる取組が必要な分野もある。改めて、SDGsに照らした課題を洗い出し、既に我が国が国内外で進めてきた経験の蓄積を生かして、日本自身と国際社会の持続可能な未来を切り拓いていく必要がある」ことを明言している。

実施指針の付表には、8つの優先課題のそれぞれについて推進される具体的な施策として、140の国内及び国外施策とそのそれぞれの関係省庁が記載されており、各施策について、指標が設定されている。以下の表2に示すように、Goal14関連施策としては7件が掲載されており、その関係省庁として挙げられているのは、環境省、文部科学省、農林水産省、外務省、国際協力機構（JICA）、国土交通省である（主管省庁は特に定められていない）。指標は、日本独自に設定しているものと、国連のグローバル指標をそのまま用いているものがある。

表2: Goal14に関連する施策の例(SDGs実施指針付表より抜粋)

	施策概要	ターゲット	指標	関係省庁
海洋ごみ・ 海洋汚染対策	①マイクロプラスチックを含む海洋ごみ対策について、海岸漂着物処理推進法等に基づき、実態把握のための調査・研究、発生抑制対策、回収・処理等を推進。 ②海洋汚染等防止法に基づき、廃棄物の海洋投入処分量の削減に向けた取組等を推進。また、日本周辺海域等の汚染状況等を把握することを目的に海洋環境の監視を実施。 ③閉鎖性海域（東京湾、伊勢湾及び瀬戸内海）において、COD、全窒素、全りんに係る汚濁負荷量の総量削減を継続的に実施。	14.1	①海洋汚染等防止法の適切な執行:陸上で発生した廃棄物の海洋投入処分量(万トン) ②閉鎖性海域における汚濁負荷量の総量削減:閉鎖性海域における水質環境基準の達成率(COD、全窒素、全りん)	環境省他
同上	G7、UNEP等の国際的な枠組みを活用し、海洋ごみの削減に向け国際協力を推進。海洋汚染防止に関する国際ルール策定への貢献を行う等、地球規模での海洋環境の保全に向けた取組の推進。	14.1	陸上で発生した廃棄物の海洋投入処分量(万トン)	環境省他
海洋科学技術に関する研究開発及び海洋調査の推進	海洋基本計画及び第5期科学技術基本計画に基づく調査・観測技術等、海洋の適切な開発、利用及び管理を支える海洋科学技術を継続して強化。海洋調査を戦略的に推進。(略)	14.2 14.3	生態系ベースのアプローチの推進や海洋酸性化を把握するための海洋観測網の充実(アルゴフロートや船舶観測等による鉛直プロファイリング数)	文部科学省

	施策概要	ターゲット	指標	関係省庁
水産資源の持続的利用の推進	①資源に関する調査研究の充実と外国政府・国際機関との共同研究等の推進。 ②藻場・干潟等の管理・回復等の推進、混獲回避のための技術向上、海洋保護区の適切な設定・管理の推進。 ③漁業者による資源管理計画に基づく資源管理の推進。 ④各地域漁業管理機関における資源評価の精度向上、過剰漁獲能力の削減などの推進。	14.5 14.c	①我が国周辺水域の資源水準の状況 ②藻場・干潟の保全・創造面積 ③資源管理計画数 ④多国間漁業協定数	農林水産省
生物多様性の保全	「生物多様性国家戦略2012-2020」に基づき、希少な野生動植物の保護、外来生物による生態系等への被害の防止、陸域及び海域の保護地域の拡充・管理の推進、並びに遺伝資源のアクセスと利益配分に関する名古屋議定書の早期締結と実施。	14.5 15.1 15.5 15.6	①陸生及び淡水性の生物多様性に重要な場所の割合（保護地域、生態系のタイプ別） ②海洋保護区の範囲 ④環境省レッドリストに基づく種の絶滅危険度の傾向を表す数値。(略)	環境省
世界の持続可能な森林経営の推進及びIUU漁業撲滅に向けた取組	①地球温暖化の防止や生物多様性の保全等を含む国際的な政策対話や取組への積極的な参画・貢献。また、途上国の森林減少、劣化に由来する温室効果ガスの排出量の削減等の支援。 ②違法・無報告・無規制 (IUU) 漁業撲滅に向けた、二国間・地域間・他国間等の取組の支援。	14.1 14.4 14.7 15.1 15.2 15.3 15.9 15.b	①【グローバル指標 (15.a.1)】生物多様性及び生態系の保全と持続的な利用に係るODA並びに公的支出 ②【グローバル指標 (14.6.1)】IUU漁業対処のための国際文書の実施度における各国の進捗	外務省、農林水産省、JICA
国土交通省 環境行動計画の推進	政府の「環境基本計画」を踏まえた、「低炭素社会」「循環型社会」「自然共生社会」の分野における国土交通省の環境配慮(略)	12 13 14	「国土交通省環境行動計画」に基づくフォローアップ状況	国土交通省

3.2.1.2. Goal14の施策

日本政府は、2017年6月に国連の自発的国別点検（VNR）を受けた。VNRで提出した報告書において、Goal14に関しては①国や都道府県が作成する「資源管理ガイドライン」、さらにそれに基づいて漁業者が作成する「資源管理計画」等によって漁業資源の持続可能な利用を促進している（2016年末までに1868件の計画が作成された）こと、違法漁業防止のために国連食糧農業機関のもとで策定された寄港国措置協定（Agreement on Port State Measures）の締結や地域漁業管理機関（Regional Fisheries Management Organizations）によるIUU漁業（Illegal, Unreported, and Unregulated (IUU) fishing：違法・無報告・無規制漁業）対策強化を先頭に立って推進すること等により、IUU漁業対策に取り組んでいることなどを示している³⁹。ただし、（上記の資源管理計画数を除き）SDGs実施指針付表に示された指標やグローバル指標に基づく定量的な報告はなされていない。

なおいくつかの指標については、日本政府の公開資料などから、達成状況を確認することが可能である。例えば、海洋汚染対策に関する指標の数値は環境白書で公表されており、閉鎖性海域の化学的酸

素要求量（COD）の環境基準達成率は、2016 年度で各海域（東京湾、大阪湾、伊勢湾、大阪湾除く瀬戸内海）毎に 6 割強～7 割強で、70 年代からの経年変化を追っていくと、年度毎に変動はあるものの、ほぼ横ばいに推移している。全窒素及び全りんについては、8 割強～100% と高い達成率の海域がある一方で、4 割（有明海）の海域もあるが、全体としては上昇傾向が見られる⁴⁰。このほか、指標にはなっていないが、環境省より「日本周辺海域における海洋汚染（油、廃棄物等）の発生確認件数の推移」も公表されており、2004 年からの 10 年超の期間で見ると増減は一進一退の状況であるものの、直近ではごくわずかに減少している（2017 年は 425 件と 2016 年に比べ 12 件減少）⁴¹。

また、海洋保護区に関する指標（海域に関する保護領域の範囲）については、2011 年 3 月に環境省が海洋生物多様性保全戦略を発表して海洋保護区の考え方等を整理している⁴²。それによると、海洋保護区にあたると考えられる日本の海域は、区域の重複を除いた合計面積が約 369,200km² となり、領海及び排他的経済水域（EEZ）の面積の約 8.3% である。

表3: 日本の Goal14 に関連するスコア (SDGs インデックス&ダッシュボード報告書)

	2016年版	2017年版
(※)保護されている生物多様性重要海域(%)	34.8	75.5
海洋健全度指数 — 生物多様性(0 — 100)	90.4	91.5
海洋健全度指数 — 海洋汚染の低減(0 — 100)	63.7	51.4
海洋健全度指数 — 漁業(0 — 100)	29.0	52.8
乱獲又は枯渇している漁業資源(%)	51.1	68.3
SDG14		59.0
総合	75.0 / 100点 (18 / 149位)	80.2 / 100点 (11 / 157位)

(※)一つ目の指標（保護されている生物多様性重要海域[海洋保護区]）については、2016年版(Marine sites of importance completely protected(%))から2017年版(Marine site, mean protected area(%))で指標が置き換えられたため、比較できない。

水産資源の持続的利用推進に関する指標については、日本の VNR において、資源管理計画数（2016 年 3 月時点で 1868 件）が報告された。水産庁は、漁村地域の活性化を掲げ、「浜の活力再生プラン」などの漁業者が主体となる漁業管理計画の策定を推進しており⁴³、日本における水産資源の持続可能利用の促進を指向していると考えられる。

ここで、日本政府の実施指針や VNR 報告書でも援用されている、前述の SDG インデックス&ダッシュボード報告書における日本の評価を見てみたい。表 3 は、2016 年版と 2017 年版の上記報告書で示されている日本の点数である⁴⁴。日本は、総合順位では 149 か国中 18 位（2016 年）、157 か国中 11 位（2017 年）となっており、全体では上位群であるものの OECD 諸国の中では中位（35 か国中 11 位）に位置している。この中で日本政府にとって Goal14 はもっとも課題の残る SDGs の一つであり、特に漁業や海洋汚染の低減に関する指標の点数が低くなっている。Goal14 については、2018 年 5 月に閣議決定された第 3 次海洋基本計画においても、SDGs 等の国際枠組の下で対応を推進する⁴⁵とされる。

2017年12月にSDG推進本部が発表した「SDGsアクションプラン2018⁴⁶」では、海洋に関して、研究開発及び海洋調査、海洋資源、海洋ごみ対策の3点を主要課題として取り組む姿勢が打ち出されており、これらにより各指標の達成度が改善していくことが期待される。推進本部では、今後2019年までを目処に、その後も少なくとも4年毎に、実施指針の取組状況確認や見直しをしていく予定となっており、今後の動向を注視したい。

3.2.2 フランス(EUとしての施策を含む)

3.2.2.1 施策の実施体制・戦略・法令・政策等

フランスは、海外領土を含む約1,100万km²の海洋空間を有し、世界でも有数の海洋国家を自負している。フランスは28の欧州連合(European Union: EU)加盟国の一つであり、EUの主要な海洋政策については、漁業に関する「共通漁業政策(Common Fisheries Policy: CFP)」および海洋環境と天然資源の保護を目的とした「海洋戦略枠組指令(Marine Strategy Framework Directive)」が挙げられる⁴⁷。EUの共通政策の一つである共通漁業政策はフランス国内法に優先し、海洋戦略枠組指令については、加盟国に対して比較的大きな裁量権が付されており、EUと加盟国で権限を共有するとされている⁴⁸。EUはSDGsをEUの2015年から2019年までの10の優先事項⁴⁹と関連づけて、その目標達成は加盟国に委ねられている。EUは、2016年11月にSDGsを含む2030アジェンダの実施に対する戦略的アプローチである「持続可能な欧州の未来に向けた次のステップ」を策定し、SDGsのEU政策への統合、2017年の時点でEUの取組進捗状況の定期報告を提供、EU外部との協力、共同立法者である欧州理事会及び欧州議会を含むEU関連機関等との関与、SDGsを達成するための優良事例に関するフォローアップ等のための政府機関、国際機関、市民社会組織や市民が参画するマルチステークホルダー・プラットフォームの設立、2020年以降にEUがいかに持続可能な開発の達成に取り組むかというビジョンの策定を重点的活動として挙げている⁵⁰。

フランスでは、1992年のリオ宣言及び2002年の持続可能な開発に関するヨハネスブルグ宣言での公約に基づき、2003年に初の「持続可能な開発国家戦略」(2003年～2008年)(La Stratégie Nationale de Développement Durable: SNDD)が採択され、その後、SNDD(2010年-2013年)⁵¹を経て、現在は第三次「持続可能な開発と生態学的な移行国家戦略」(La Stratégie Nationale de Transition Ecologique vers un Développement Durable 2014-2020: SNTEDD)⁵²の実施期間中であり、同戦略が掲げる3つの分野横断的な方向性の下、9つの目標達成が推進されている。第一に「2020年までのビジョンを定義する」という方向性の下、①持続可能で回復可能な領土領海を構築する、②循環型かつ低炭素型経済を確立する、③環境、社会、領土領海に関する不平等を減少させ予防する、第二に「グリーン成長のために経済社会モデルを移行させる」として、④新しい経済・財務モデルを考案する、⑤経済活動の生態学的移行に寄り添う、⑥生態学的移行に向けての知識の創出や研究、イノベーションを導く、そして第三に「すべての主体による生態学的移行の推進を促進する」として、⑦持続可能な開発に向けて生態学的移行に関する教育、訓練、意識向上を行う、⑧すべてのレベルで利害関係者を動員する、⑨欧州及び国際的なレベルで持続可能な開発を促進する、が挙げられている。

さらに、フランスの「国家海洋沿岸戦略」(La Stratégie Nationale pour la Mer et le Littoral)(2017年版)では、以下の4つの長期目標が掲げられている。①海及び沿岸線の生態学的な移行、②持続可能なブルー経済の構築、③海洋環境の良好な環境状態及び魅力的な海岸線の保存、④フランスの影響力の強化、である。さらに、①知識と革新に依拠する、②持続可能かつ回復力を有する海洋及

び沿岸域を構築する、③主導的な取組を支援、最適化し障害を取り除く、④ EU や国際交渉の場でフランスのビジョンを推進し同国の問題を推し進める、という4つの戦略的な軸の下、合計26の戦略的行動が定められている⁵³。

そして、国際協力に関する法的枠組としては、2012年から正式な検討がなされ、2014年7月7日に「開発と国際連帯の政策に関する方向・計画法⁵⁴」が議会で決議された。同法では、フランスは開発途上国における経済、社会、環境、文化的要素の持続可能な発展を促進することを目的とする開発と国際連帯の政策を実施することをうたっている。平等で、雇用を増やす経済発展を促進し、食料用の持続的農業を強化し、世界の公共財を保護し、気候変動、生物多様性への気候変動の影響に対して戦い、持続可能な平和、安定、人権と文化の多様性を促進することを通じて、貧困、飢餓、食料不安、社会的また国土の不平等の軽減に対する国際的な戦いに積極的に参加するとしている。

SDGsを達成するための政府での体制としては、2003年に首相の下に設立された「持続可能な発展に関する国家協議会」(Le Conseil National du Développement Durable : CNDD)が挙げられる。また同年、首相または持続可能な開発大臣が議長を務める「持続可能な開発のための省庁間会議 (Le Comité Interministériel pour le Développement Durable : CIDD)」が設けられた。持続可能な開発のための省庁代表者 (Le Commissariat Général au Développement Durable : CGDD) は、持続可能な開発に関する必要な情報やデータを提供する役割を果たしている。CIDDは、国際的な局面においては、ヨーロッパ及び外務担当省 (Ministère de l'Europe et des Affaires Etrangères : MEAE) と密接に連携しながら政府内でのSDGsに関連する業務の調整を行っている⁵⁵。Goal14に関しては、環境連帯移行省 (Ministère de la Transition Ecologique et Solidaire)⁵⁶が所管している。環境連帯移行省のSDGs担当者によると、現在、政府内外の協力を得て省庁横断的にフランスのSDGsロードマップを作成中であり、2018年11月にはSDGsロードマップ案が提示されより広範な検討が始まるとのことである。

3.2.2.2. Goal14の施策

2016年7月に国連本部で開催された「SDGsに関するハイレベル政治フォーラム」においてフランスは自国のSDGsに関する取組について報告し、その内容の詳細は「フランスSDGs達成報告書」(2016) (Report on the Implementation by France of SDGs) で確認できる⁵⁷。同報告書では、Goal14について戦略的重点項目として、①フランス国内外であらゆる種類の海洋汚染の削減に取り組む、②海洋生物多様性の保護、特に公海での保護及び外来種への対応を強化する、③持続可能な漁業と経済的便益の公正な配分、④海洋・沿岸域生態系の利用と保全のバランスを追求、⑤酸性化を含む気候変動の海洋への影響を抑制する、としている。さらに具体的な施策として、①国内の既存の7つの海洋保護区に加え、コルシカ岬・アグリアット海洋自然公園 (Le Parc Naturel Marin du Cap Corse et de l'Agriate) (2016年7月15日付の政令により設置)⁵⁸、マルティニーク海洋自然公園 (Le Parc Naturel Marin de Martinique) (2017年3月24日付の政令により設置)⁵⁹、ノルマンディ・ブルターニュ湾海洋自然公園 (Le Parc Naturel Marin dans le Golfe Normand-Breton) 計画の3つの海洋保護区の新設及び検討、②汚染対策として栄養塩削減及び使い捨てビニール袋・食器の禁止、③国家生物多様性戦略 (2011～2020年) に基づく違法漁業の規制や国家海洋沿岸戦略⁶⁰に基づく長期的総合的な保全及び海洋沿岸管理の推進、④地中海における石油ガス開発のモラトリアムの実施、⑤再生可能エネルギーを含むブルーエコノミーを対象とした研究投資の推進などが取り上げられている⁶¹。

さらに、2017年6月の「国連海洋会議」開催時に設置されたウェブサイトでは、Goal14に関するフランスの組織による自発的約束の登録件数は、2018年10月時点で41件が確認できる。これらの自発的約束のうちフランス政府によるものは14件、また、フランスが加盟している国連を含む政府間組織や地域協定にもとづく自発的約束も含めて、幅広い事業が展開されている⁶²。

フランス国立統計経済研究所のウェブサイトでは、SDGsに関する指標とデータが公開されており、Goal14の3つの目標について報告されている⁶³。まず、目標14.1「海洋汚染の防止と削減」のもと「沿岸水域の生態学的状態」という指標が設定され、沿岸水域の化学的、生態学的な状態について、沿岸水域及び汽水域の水質について、2014年に「非常に良い及び良い」が50.3%、「平均」が37.4%、「悪い」が11.7%、「不明」が0.6%と報告されている。また「英仏海峡で死んだフルマカモメ標本の胃の中に0.1g以上のプラスチックが入っている割合」という指標で、2006年～2010年の期間に87.5%、2007年～2011年の期間に86%とある。「大都市流域または海岸での主要栄養塩の年間流出量」として、1年間に海域で放出される窒素及びリンの量を北海、大西洋、地中海及び四大河川のセーヌ川、ロワール川、ガロンヌ川、ローヌ川に関して報告しており、2010年から2013年の数値を詳細に報告しており、窒素もリンも多くの海域で増大傾向にある。さらに「海の汚染管理：政府が発行する汚染報告書である『Polrep』の数値」という指標で、地域の運営監視・救助センターが作成した『Polrep』の年内の公式公害報告の件数を報告しており、2010年の164件から2015年の91件に減少した。

次に、目標14.2「海洋及び沿岸の生態系の回復のための取組」のもと、「フランス海外県・領土におけるサンゴ礁の（健康）状態の変化」として、「サンゴ礁のモニタリングを実施している地点のうち、生サンゴ被度が回復している地点の割合」という指標で、すべての海外県・領土で、2015年に増加が11.0%、安定が53.0%、減少が36.0%と報告している。また、「生態系アプローチの実施状況」という指標を用いて、フランス本土及び海外県・領土の合計8つの大都市の海岸または流域において、2018年時点で戦略的文書が採択されている海岸または流域はゼロ、戦略的文書策定中の海岸または流域が本土で4箇所、文書が存在しない海岸または流域が海外県・領土で4箇所と報告されている。

さらに、目標14.5「沿岸域及び海域の10%を保護」として、海洋保護区が2010年の1.3%から2017年の22.3%へ増加したことを示している。この面積は、愛知目標の目標11「陸域の17%、海域の10%が保護地域等により保全される」という海域の目標と一致しており、これはフランスの管轄海域に占める15種類の海洋保護区の面積に該当する。このように海洋保護区の面積は着実に増加している。その背景としては、「2006年4月14日の国立公園・海洋自然公園・地方自然公園に関する法律⁶⁴」により、海洋自然公園の枠組のもと、多目的利用を可能にする法的な枠組が構築され、「海洋空間計画」等を用い、より広範囲の海域を取り込み、かつ地方自治体との共同管理を通じ、多様な利害関係者の参画を得るかたちで、海洋保護区制度のもと保全と利用とのバランスをとる管理が進んでいることがある。また、同様の法的枠組のもと、海外県・領土での海洋保護区の設置が積極的に進んでおり、フランスが2020年までに20%の海洋保護区を設置するという目的は既に達成され、30%の達成が見込まれている。さらに、「生物多様性・自然・景観回復法⁶⁵」（2016年8月9日公布）によりフランス生物多様性局（Agence Française pour la Biodiversité：AFB）が2017年1月1日から活動を開始した。陸域、海域において保全の目的を達成する上での今後の課題として、IUCNフランスによると①自然遺産に関する理解を深めるために知識ツールを強化する、②生態学的な代表性を確保するために保護区ネットワークの面積を増やす、③保護区における管理の効果を高める、④陸域の国土計画政策に保護区を統合する、

⑤地域の利害関係者の関与を促進する、という点が挙げられている⁶⁶。

また、SDG インデックス&ダッシュボード報告書によると、2016～2017年度版の結果は以下の通り。上述のフランス政府による発表とも呼応するかたちで、「保護されている生物多様性重要海域」および「海洋健全度指数 - 生物多様性」の項目で高い評価を示している。

表4: フランスのスコア (SDG インデックス&ダッシュボード報告書)

	2016年版	2017年版
(※)保護されている生物多様性重要海域(%)	30	79.7
海洋健全度指数 — 生物多様性(0 — 100)	85.4	91.4
海洋健全度指数 — 海洋汚染の低減(0 — 100)	69.4	49.1
海洋健全度指数 — 漁業(0 — 100)	67	53.1
乱獲又は枯渇している漁業資源(%)	20	20
SDG14		
総合	77.9 / 100点 (11 / 149位)	80.3 / 100点 (10 / 157位)

(※)一つ目の指標(保護されている生物多様性重要海域[海洋保護区])については、2016年版(Marine sites of importance completely protected(%))から2017年版(Marine site, mean protected area(%))で指標が置き換えられたため、比較できない。

3.2.3 米国

3.2.3.1. 施策の実施体制・戦略・法令・政策等

米国ではSDGsより以前から、アメリカ合衆国国際開発庁(USAID)を通じ、持続可能な発展を含む国外の開発援助政策を実施している。SDGsとの関係では、USAIDを窓口として、SDGs達成のための国家間協力による貧困の撲滅等の施策に取り組んでいる⁶⁷。このほか、SDGs全体の実施体制として、SDGsの達成のために必要な施策を協議するため、省庁横断的な会合を定期開催しているとされる⁶⁸。

米国は2018年現在までVNRを提出していない。また、SDGs達成に向けた国内政策や実施体制を独自に策定・設置する手法を採用しておらず、SDGsを意識した法令の改定などはなされていない。ただし、ニューヨークなどの町単位でSDGsに関連する達成度評価が既に開始しており⁶⁹、インデックス&ダッシュボード報告書の作成者でもあるSDSNによる、アメリカの都市を対象としたSDGs評価⁷⁰などは行われている。

しかし以下では、連邦単位での政策及び文書に着目する。

SDGsに関して言及のある米国の政策文書としては、2030アジェンダを批准した2015年9月にオバマ大統領(当時)が発表したファクトシートがあり、当該ファクトシートには、SDGs達成のために2030年までにアメリカが取り組むべき11の優先課題が挙げられている⁷¹。他には、2016年9月、オープン・ガバメント・パートナーシップ(市民社会や諸外国との対話を通じた透明性のある政策形成を目指し、米国・英国・フィリピン等8カ国が参加する国際的な政策イニシアチブ)の場で公開された米国の行動計画がある。当該行動計画の補遺には、「持続可能な発展のためのデータ改革の促進」と題して、SDGs達成のために透明性のある政治の重要性が強調され、データ収集と公開等に向けて米国が注力していく旨の宣言がある⁷²。

このデータ収集や情報公開について、2017年2月、各国内団体が参照可能なデータを公表するため

のウェブサイト「SDG 指標に関する国家報告プラットフォーム」（以下、「SDG ウェブサイト」）が設置され、指標ごとに関連するデータ及び達成状況を公表している⁷³。米国は国家独自の指標を作成してはならず、グローバルな SDGs 指標にそのまま基づき、データの収集及び分析を行っているが、そもそも国連のグローバル指標においてデータ収集手法の開発段階にあるものも多いことから、上述のウェブサイトにおいて公開されている SDGs 指標関連のデータは、全体の 33%（2018 年 5 月現在）に留まる⁷⁴。

3.2.3.2. Goal14の施策

持続可能な開発目標の目標 14 について、米国は、主に海洋保護区（Marine Protected Area：MPA）の設置、IUU 漁業対策及び漁業管理に関する施策、海洋プラスチックごみ対策に取り組んでいる。ただし SDG ウェブサイトにおいて関連データが公開されているのは、生物学的に持続可能なレベルの水産資源（14.4.1）、及び MPA の範囲（14.5.1）のみであり、その他の指標に関連するデータは収集手法の開発中あるいはデータの解析中とされている⁷⁵。

このうち、Goal14.5.1 の海洋保護区の設置については、アメリカ海洋大気庁（NOAA）によって収集されたデータを元に、Goal14.5 の指標に対応したデータが公開されている。当該データによれば、米国の管轄海域に占める MPA の割合は、2013 - 2014 年で 16%、2015 - 2016 年で 26% に増加している。米国の MPA は、州や他の自治体レベルで指定しているものと、連邦政府が指定しているものの双方を含むが、2013 - 2014 年、2015 - 2016 年の大幅な MPA 面積割合の増加に貢献しているのは、ステラアシカ集団繁殖地保護区（2013 年指定⁷⁶）やローテンバーク深海サンゴ保護海域（2016 年指定⁷⁷）等、連邦政府が指定する沖合の海洋保護区である。

Goal14.4.1 の漁業資源管理に関して、国連のグローバル指標に基づく米国の持続可能な漁業資源の割合は 74% と示されているが、これについて米国はコメントを付しており、連邦の漁業資源はマグナソン・スティーブソン法に基づき管理されており、2015 年の段階で 84% の漁業資源は過漁獲されていないとしており⁷⁸、国内のデータが使用されればさらに良い数値が出ることを仄めかしている。その他、例えば米国は持続可能な漁業の実現のため、USAID を通じて、ビジネス界や NGO を含めた官民共同のプラットフォーム「合法性及びトレーサビリティのためのシーフード・アライアンス（Seafood Alliance for Legality and Traceability：SALT）」⁷⁹を発足させ⁸⁰、またアジア太平洋地域における漁業従事者の人権保護の支援、国内施策では、官民パートナーシップによる持続可能な漁業への取組支援⁸¹、さらに国際機関の元で、2016 年に発効した FAO の違法漁業防止寄港国措置協定に基づく施策を行っている⁸²。

SDG ウェブサイトにデータはないものの米国が積極的に取組を行っている施策として、海洋プラスチックごみ対策がある。例として、東南アジアやスリランカにおけるプラスチックごみの減量等のための助成プログラムの組織などがある⁸³。さらに、EU と共同し、官-民パートナーシップによる海洋ごみやプラスチックに関する展示会の発足を宣言する⁸⁴など、米国はプラスチックごみ対策としては諸外国との協力・援助を積極的に進めている。

以上のように、米国は対外支援やパートナーシップを通じた各種の取組を行っているが、これらの取組は必ずしも SDGs 指標のもとで評価されていない。

ここで SDG インデックス&ダッシュボード報告書の 2016 年度版から 2017 年度版を参照すると、25 位から 42 位まで順位を下げている。Goal14 の指標に着目すれば、生物多様性に関する海洋健全度指数に改善が見られる一方、海洋健全度指数-海洋汚染の低減における指数は 2017 年度版において大きく後退している（表 5）。

表5:米国のスコア(SDG インデックス&ダッシュボード報告書)

	2016年版	2017年版
(※)保護されている生物多様性重要海域(%)	18.2	38.3
海洋健全度指数 — 生物多様性(0 — 100)	79.7	85.4
海洋健全度指数 — 海洋汚染の低減(0 — 100)	84.8	74.6
海洋健全度指数 — 漁業(0 — 100)	53	55.1
乱獲又は枯渇している漁業資源(%)	51.6	51.6
SDG14		45.8
総合	72.7 / 100点 (25 / 149位)	72.4 / 100点 (42 / 157位)

(※)一つ目の指標(保護されている生物多様性重要海域[海洋保護区])については、2016年版(Marine sites of importance completely protected(%))から2017年版(Marine site, mean protected area(%))で指標が置き換えられたため、比較できない。

このような「SDG インデックス&ダッシュボード報告書」における米国の評価の一因として、同報告書が独自に指定したSDGs指標が、必ずしもGoal14 達成のための政策の全てを包摂しているわけではない点が指摘される。例えば、海洋汚染の低減の指標は、OHI のデータを元に算出されることになっているが、OHI は浮遊ゴミの汚染を算定の対象としていない⁸⁵。また、そもそもGoal14 に関しては、対外協力に基づいた指標も用意されていない。したがって、米国が強調する海洋プラスチックごみに関する施策等は反映されていない。

このような理由から「SDG インデックス&ダッシュボード報告書」が独自に指定したSDGs指標では、米国のような対外支援や開発支援、パートナーシップを中心とした取組が数値に反映されにくいという難点があるといえる。この一方で、国連で採用されている指標についても、対外支援や連携に関する指標がない点などは、同様の指摘が当てはまる。さらに(14.4.1)の指標について付されたコメントのように、米国は独自の指標やデータが存在するにもかかわらず適用していないものがある点、加えて、その他の多くの指標に関しては、国連のグローバル指標の開発待ちである⁸⁶点などの要因からも、米国の取組が十分に数値として表れていないことが指摘される。今後は、独自の指標や、指標に関わるデータ収集手法の開発を進め、達成状況を数値化し、可視化させることが課題となるだろう。

3.3. 分析

3.3.1 施策実施に関する各国の体制

グローバル指標（今後毎年見直し予定）が正式に採択された2017年4月から間もなく、多くの国のVNRの報告が自国の施策の実施体制や優良事例の紹介等にとどまっていることなどから、各国におけるSDGsの達成度の包括的な把握は難しい状況である。フランスや米国の例を見ると、SDGs自体が推進力として機能しているとは言い難く、SDGsのために何か新しい法律や政策が新しく策定されている、あるいは既存の政策がSDGsによって転換されるというよりは、既存の政策や戦略がSDGsと適合する限りにおいて、SDGsの成果として発信されている、という傾向の方が強いと言わざるをえない。

ただ、日米欧を含む多くの国において、Goal14を含むSDGsを省庁横断的に、また官民連携、中央と地方の連携などの連携体制が強化されていることは、評価に値する。

さらに、先行して実地的な指標を確立した国は、積極的に国別の指標設定の取組に対して世界的に自国の経験を発信共有することもあるであろうが、この点において、SDGs 採択からまもないタイミングで、日本のSDGs 推進本部が日本独自の指標の設定を行ったことは評価できる一方、例えばフランスでは、3つの独自の指標についてすでに達成状況の報告が始まっており、この点においては欧州の取組が先行していると言える。日本においても2019年のHLPFに向けて達成状況の評価がSDGs 推進本部からわかりやすい形で示されることが期待される。

3.3.2. 達成状況の把握に関する現況と課題

3.3.2.1. グローバル指標

2.2.において概観したとおり国連の公式な指標であるグローバル指標は、その開発自体が課題となっている。開発段階についてみると、SDGs 全体では、合計227の指標のうち93の指標が段階I（41%）、72の指標が段階II（32%）、62の指標が段階III（27%）に分類されており、さらにその他5つの指標が複数の段階にまたがって分類されている。

Goal14については、10の指標のうち半数（50%）が段階IIIに属しており⁸⁷、他の目標と比べてGoal14の目標達成の監視の難しさが見て取れる。例えば、Goal14.1には富栄養化と浮遊プラスチックごみに関する指標が設定されているが、段階はIIIであり、データ入手のための方法論が未確立である。また、Goal14.1「あらゆる海洋汚染の防止・削減」に対する指標として上記は限定的すぎるという批判はありえ、米国の例が想起される。

3.3.2.2. インデックス&ダッシュボード報告書の独自指標

指標に関する開発の不充分さ、及び指標において算定される事項が目標に関する施策の大半を反映できていないという点については、グローバル指標と同様の指摘ができる。

2017年版の報告書の評価をみると、上位は先進国（OECD加盟国）が占めており、17のSDGs全体において上位に位置するスウェーデン（100点満点中85.6点、第1位）、フィンランド（84.0点、第3位）、ノルウェー（83.9点、第4位）など北欧諸国は、多くのSDGの達成度で80点以上を獲得している。これらの国であっても、Goal14単体の達成度スコアは80点に満たず、達成度は不十分であると評価されている。要因は海洋汚染や漁業に関する指数の閾値を満たしていないことにあると考えられ、これは多くの先進国において共通の課題である⁸⁸。他方、開発途上国においては、指標すべての達成度が低い傾向にあるが、太平洋小島嶼国などデータ不足によって達成度が測れない国も多いことに留意が必要である。

4. まとめ—Goal14 達成に向けて

施策の実施状況の追跡調査や点検を効果的に行うためにも、達成状況の確認は不可欠である。ただし3章で分析したように、多くのターゲットに関して、現在示されている指標の方法論の確立やデータの利用可能性の拡大が求められるとともに、より包括的な状況把握を可能とするための指標の更新や追加の必要性の議論が必要である。

この点について、指標による達成度の評価を行っているSDGインデックス&ダッシュボード報告書における指摘が参考になる。それは、最貧国のSDGs達成には援助が必要であること、各国のデータ集積・解析能力を開発するための支援が必要であること⁸⁹等である。SDGs全体だけでなく、Goal14に焦点を

絞った際にも同様の課題が指摘できよう。SDG1（貧困）など先進国の多くが既に満点に近いスコアを取っている目標と異なり、Goal14は最上位層の国でさえまだ課題の多い目標であることから、すべての国におけるさらなる達成のための施策の促進が不可欠である。小島嶼開発途上国（SIDS）が軒並みデータ不足で評価不能となっているなど、開発途上国に関しては指標の評価に必要な基礎データ不足によって評価不能となっている場合も多く、開発途上国におけるデータ整備・集積のための能力開発も今後重要になると考えられる。日本をはじめとする先進国には、自国における取組の促進とともに、途上国におけるデータ不足解消のための能力開発や支援も期待される。

Goal14のグローバル指標についてはその半分以上が確立されていないことから分かるように、まず海洋科学分野でのさらなる知見の蓄積が必要である。本稿で扱った3か国では、既存の国際法や国内法で規定されている目標や指標については、その方針や定量的な目標が確立されているものの、一方で既存の目標や指標を束ねるだけでは、SDGsの政策的効果は高いとはいえない。意欲的な国際的宣言であり法的な拘束力を持たないSDGsが実質的な効果を発揮するには、新しい目標や指標の確立、新規の予算や人員等の配分等によるより積極的な措置が必要となるであろう。また、SDGs全体に対する各国国内での政治的なコミットメントはさほど高いとは言えないが、日本においては、SDGsを通じて世界的な企業価値を高めたいとする企業側からの政府に対する働きかけが比較的功を奏し、早々にSDGs推進本部が設置された経緯もある。地方創生や科学技術外交、日本企業の活躍等のSDGsの実施方針が、日本の成長戦略の中でうまく位置付けられたことによるとも考えられる。今後は、いわゆる規制官庁である環境省のみならず、実施官庁や地方自治体、企業の動向や市民社会からの働きかけが鍵となるであろう。また国際協力の分野では、SDGsを通じた新たな連携やセクター間での情報共有、新規事業の形成などの例も見られた。ただ、Goal14に限定していえば、世界全体の達成度が低いことから、海洋の課題がSDGsに組み込まれたことを受け、その政策的な効果が発揮されるには、現状維持以上の取組が期待される。

2016年と2017年のVNRでは、指標の達成状況はほとんど報告されなかった。2018年以降、各国からの達成状況の報告が進み、データ不足の場合はそれを克服するための取組・支援が各国政府・国際機関等から提案されていけば、Goal14を含むSDGsの実施をさらに促進することができる。日本の場合、SDGs推進本部で発表しているGoal14に関連して注力しようとしている取組と、国連海洋会議における自発的約束が必ずしも連関していない。例えば、Goal14では、優先課題として挙がっている水産資源の管理に関連した自発的約束の登録がない状況にある。日本を含めた各国政府は、国連海洋会議の場を、自国の優先課題への取組を促進し、優良事例を他国に紹介する場として、さらに活用することができるのではないだろうか。

Goal14を含むSDGsの活用によって、先進国だけでなく途上国においても、海洋資源の持続可能な利用が進み、持続可能な海洋経済・社会が構築されることが望まれる。

謝辞

本稿は、笹川平和財団海洋政策研究所における「総合的海洋政策の策定と推進に関する調査研究」事業の一環として公表された「2017年度各国及び国際社会の海洋政策の動向」報告書に記載された調査研究成果（とりわけ第1部第11章、並びに同第2章及び第5章の一部）を踏まえて執筆されたものである。当該事業へ助成を頂いた日本財団、有益な助言を頂いた笹川平和財団海洋政策研究所長 角南篤氏、海洋政策研究部長 古川恵太氏、フランス海洋開発研究所（Institut Français de Recherche pour l'Exploitation de la Mer : IFREMER）欧州国際部 海洋政策・ガバナンス首席顧問

イヴ・エノック氏、インタビューに応じていただいた各関係機関の方々、的確な指摘を頂いた査読者、編集委員会の皆様にご心より感謝申し上げます。

※「各国及び国際社会の海洋政策の動向 報告書」は、海洋政策研究所のHPにて公開されている。

- 1 A/RES/70/1, Transforming Our World: the 2030 Agenda for Sustainable Development, <https://sustainabledevelopment.un.org/post2015/transformingourworld>(2018年5月2日訪問)
- 2 World Commission on Environment and Development. Our common future (Oxford University Press, 1987).
- 3 笹川平和財団海洋政策研究所「1 持続可能な開発目標 (SDGs) への流れ」『海洋白書 2018』(2018年)、6頁。
- 4 Ulrich Beyerlin, Sustainable Development, para.11, Max Planck Encyclopedia of Public International Law (Oxford University Press, 2015). <http://opil.ouplaw.com> (2018年5月2日訪問)
- 5 SDGsの「目標 (ゴール)」とは、重要項目ごとの到達先を示したグローバルな目標を指す。「ターゲット」は、グローバルな目標を踏まえつつ、達成時期や数値を含むなど、より具体的な到達点ないし経過点を意味する。
- 6 詳細な交渉経緯等については、蟹江憲史 (編著)『持続可能な開発目標とは何か』ミネルヴァ書房、2017年参照。
- 7 A/RES/66/288, "The Future We Want" (11 September 2012).
- 8 *Ibid* (The Future We Want), paras.245-251.
- 9 5つの地域グループを通じて国連加盟国から指名された国々が30座席を各座席につき3か国で分け合う形式をとった(日本、イラン、ネパールの3か国で1座席)。2013年から2014年にかけて計13回のOWGが開催された。
- 10 <http://enb.iisd.org/download/pdf/enb3208e.pdf> (2018年5月2日訪問); 海洋と森林をあわせて一つの生物多様性に係る目標をつくるべきという意見もあった。
- 11 A/68/970 のちの議論で、19の領域のうち、「インフラストラクチャー」は産業化(目標9)に、「雇用」は経済成長(目標8)に統合され、最終的に17の目標となった。
- 12 2030 アジェンダ第75段落参照。
- 13 A/RES/71/313. グローバル指標は毎年見直され、2020年と2025年に国連統計委員会にて包括的な点検・見直しを行うこととなっている。
- 14 グローバルSDG指標の分類等は、次の表を参照した。 https://unstats.un.org/sdgs/files/Tier%20Classification%20of%20SDG%20Indicators_20%20April%202017_web.pdf (2018年10月20日訪問) 日本語訳は、総務省政策統括官ウェブサイト「指標仮訳 (最終更新日: 2017年8月8日)」 http://www.soumu.go.jp/main_content/000470374.pdfを一部改変 (Goal14日本語訳部分のみ抜粋、Goal14.2.1及び14.5.1の訳を一部変更)。
- 15 なお、2016年のHLPFでは中韓仏独スイス等を含む22か国がVNRを受けた。
- 16 A/RES/71/312, Annex "Our Ocean, our future: call for action"
- 17 Johan Rockström and Pavan Sukhdev, Stockholm Resilience Centre, <http://www.stockholmresilience.org/research/research-news/2016-06-14-how-food-connects-all-the-sdgs.html>(2018年3月1日訪問)
- 18 2030 アジェンダ第75段落によると、各国又は各地域は、独自の地域別/国別ターゲットや指標を作成しグローバルなターゲットや指標を補完しうる。
- 19 2012年8月国連事務総長の下で設立された、SDGsやパリ協定の実施を含む持続可能な開発推進のためのネットワーク。
- 20 2016 SDG Index & Dashboards : A Global Report, <http://www.sdgindex.org/reports/2016> (2018年5月2日訪問)
- 21 SDG Index & Dashboards 2017: Global Responsibilities, International spillovers in achieving the goals, <http://www.sdgindex.org/reports/2017> (2018年5月2日訪問)
- 22 2015年にはその前身たる「SDGs: 先進国は準備できているか?」が公表されている。Kroll, C, Sustainable Development Goals : Are the rich countries ready? (Gutersloh: Bertelsmann Stiftung) 2015.
- 23 BirdLife International, IUCN, UNEP-WCMC, 2017. Resources and Data. BirdLife International, International Union for Conservation of Nature and United Nations Environment Programme - World Conservation Monitoring Center. <https://unstats.un.org/sdgs/metadata/files/Metadata-14-05-01.pdf> (2018年5月2日訪問)。2017年版及びSDGsグローバル指標(14.5.1)は、①各国EEZのうち保護されている面積の割合と、②「生物多様性重要地域 (KBAs)」のうち保護されている面積の割合の2つから構成されている。(2016年版と2017年版では指標の内容が変更されており単純比較できない点に留意。)
- 24 海洋健全度指数(OHI)は、2012年より、コンサベーションインターナショナル等の主導の下、65名以上の専門家が協力し作成・公表されている。世界の沿岸域や各国のEEZごとに、10の目標(食料供給、零細漁業の可能性、海洋生産物、生計手段及び経済、観光及びレクリエーション、場所のイメージ、炭素貯蔵量、海岸保護、海洋汚染、生物多様性)についての健全度を0～100点で数値化している。それぞれの目標はサブ目標から構成され、そのサブ目標の評価のために多数のデータセットが使われている。

- 25 10の目標の一つ「食料供給」のサブ目標。
- 26 <https://unstats.un.org/sdgs/metadata/> (2018年5月2日訪問)
- 27 SDG インデックス&ダッシュボード報告書では、漏出 (spillover) 及び漏出効果といった概念を用いて、ある国の活動によって他国のSDGs達成のための取組が影響を受けることを説明している。
- 28 *Supra* note 21.
- 29 *Ibid*, p.5.
- 30 <https://www.env.go.jp/en/earth/iec/agenda/index.html> (2018年5月2日訪問)
- 31 例えば、日本政府が国連持続可能な開発委員会へ提出しているレポートにおいて、日本のNSDSまたはそれに等しいものとして、環境基本計画が挙げられている。Japan, 2005 Status Report. <http://www.un.org/esa/agenda21/natlinfo/countr/japan/nsds.pdf> (2018年5月2日訪問) このほか、国連持続可能な開発部 (UNSD) の各種報告書などにおいて、日本のNSDSとして環境基本計画があげられている。Ex.) National Strategies for Sustainable Development: Good Practices in OECD Countries. https://sustainabledevelopment.un.org/content/documents/1426crp_9.pdf (2018年5月2日訪問)
- 32 分野・領域横断的に持続可能な開発に関して議論・政策調整を行うための日本版「持続可能な開発委員会 (Commission on Sustainable Development : CSD)」にあたる組織。矢口克也「持続可能な発展理念の実践課程と到達点」『持続可能な社会の構築 統合調査報告書』(国立国会図書館調査及び立法考査局) (2010年3月) 33頁。
- 33 SDGs推進本部ウェブサイト <http://www.kantei.go.jp/jp/singi/sdgs/> (2018年5月2日訪問)
- 34 SDGs推進本部の具体的施策付表によると、全庁 (内閣官房、内閣府、復興庁、総務省、法務省、外務省、財務省、文部科学省、厚生労働省、農林水産省、経済産業省、国土交通省、環境省、防衛省) がSDGsの具体的実施にかかわる。
- 35 持続可能な開発目標 (SDGs) 実施指針 (平成28年12月22日SDGs推進本部決定) <http://www.kantei.go.jp/jp/singi/sdgs/dai2/siryou1.pdf> (2018年5月2日訪問)
- 36 *Ibid*, (実施指針), 1頁。
- 37 今後、環境基本計画が引き続きNSDSの一部を構成するのにかつての政府見解は明確ではないが、現在策定が進んでいる第5次環境計画においても、SDGsの活用が目指されている。
- 38 日本の優先課題として、実施指針に8つの課題が挙げられているが、これはSDGsを日本の文脈に沿って再構成したものであり、特に注力すべき課題を表しているというより、包括的な課題リストである。
- 39 Japan's Voluntary National Review Report on the implementation of the Sustainable Development Goals, p.44.
- 40 「平成30年版環境・循環型社会・生物多様性白書」204頁。
<http://www.env.go.jp/policy/hakusyo/h30/pdf/full.pdf> (2018年9月25日訪問)
- 41 *Ibid*, 209頁。これに加えて過去の環境白書 (平成19年度版～平成29年度版) における項「水環境の現状」の「日本周辺海域における海洋汚染の発生確認件数」参照。 http://www.env.go.jp/policy/hakusyo/past_index.html (2018年9月25日参照)
- 42 環境省「海洋生物多様性保全戦略」第4章 <https://www.env.go.jp/nature/biodic/kaiyo-hozen/guideline/06-5.html#g02> (2018年9月25日訪問) 同戦略は第8回総合海洋政策本部会合 (2011年5月27日) において了承された。
- 43 <http://www.jfa.maff.go.jp/j/bousai/hamaplan.html> (2018年9月25日訪問) 浜の活力再生プランは、浜の漁業所得の向上を通じた漁村地域の活性化を目指し、漁業者が主体となって5年間、具体的な取組を実行するための総合的な計画で、地域水産業再生委員会 (市町村・漁協または漁業者団体は必須構成員) が中心となって策定される。策定は義務ではないが、策定すれば、国の補助事業による支援等を優先的に受けられる可能性があるとする。
- 44 ただし、2016年版と2017年版では、単純に比較できない項目もある点に留意されたい。一つ目の指標 (海洋保護区) については、2016年版 (Marine sites of importance completely protected(%)) から2017年版 (Marine site, mean protected area(%)) で指標が置き換えられたため、比較できない。
- 45 第3次海洋基本計画 (平成30年5月15日閣議決定)、22頁。 <http://www8.cao.go.jp/ocean/policies/plan/plan03/pdf/plan03.pdf> (2018年9月訪問)
- 46 <https://www.kantei.go.jp/jp/singi/sdgs/pdf/actionplan2018.pdf> (2018年5月2日訪問) 3本の柱として企業の取組の推進、地方創生、女性活躍推進を掲げている。
- 47 http://www.geolittoral.developpement-durable.gouv.fr/IMG/pdf/17094_strategie-nationale-pour-la-mer-et-le-littoral_en_fev2017.pdf (2018年5月2日訪問)
- 48 http://www.geolittoral.developpement-durable.gouv.fr/IMG/pdf/17094_strategie-nationale-pour-la-mer-et-le-littoral_en_fev2017.pdf (2018年5月2日訪問)
- 49 ①雇用、経済成長そして投資、②単一デジタル市場、③エネルギー同盟と気候変動策、④域内市場、⑤より公正な経済通貨同盟、⑥バランスの取れた合理的な貿易同盟、⑦司法及び基本的人権、⑧移民、⑨国際舞台での強力な役割、⑩民主的な変化。

- 50 Ministry for an Ecological and Solidary Transition, National Strategy for the Sea and Coast, Decree 2017-222 of February 23rd, 2017, pp.1-10.
- 51 La Stratégie nationale de développement durable 2010-2013(SNDD).
<https://www.diplomatie.gouv.fr/sites/odyssee-developpement-durable/files/21/SNDD.pdf> (2018 年 10 月 23 日訪問)
- 52 La Stratégie nationale de transition écologique vers un développement durable 2015-2020 (SNTEDD). (2018 年 10 月 23 日訪問)
https://www.ecologique-solidaire.gouv.fr/sites/default/files/SNTEDD%20-%20Le%20premier%20rapport_0.pdf
- 53 Ministry for an Ecological and Solidary Transition, National Strategy for the Sea and Coast, Decree 2017-222 of February 23rd, 2017, pp.1-10.
- 54 LOI n° 2014-773 du 7 juillet 2014 d'orientation et de programmation relative à la politique de développement et de solidarité internationale. <https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000029210384&categorieLien=id> (2018 年 5 月 2 日訪問)
- 55 2030 Agenda for Sustainable Development: How is France doing? (May 2017).
<https://www.diplomatie.gouv.fr/en/french-foreign-policy/development-assistance/the-international-development-agenda/article/2030-agenda-for-sustainable-development-how-is-france-doing-may-2017> (2018 年 5 月 2 日訪問)
- 56 直訳すると生態学的かつ社会連帯的移行省となるが、本稿では在日フランス大使館及び日本の官公庁などが定訳として用いている環境連帯移行省を使用する。
- 57 Report on the implementation by France of the Sustainable Development Goals on the occasion of France's national voluntary review to the United Nation High-Level Political Forum on Sustainable Development July 2016 New York, pp.40-41.
<https://sustainabledevelopment.un.org/content/documents/10726Report%20SDGs%20France.pdf> (2018 年 5 月 2 日訪問)
- 58 <http://www.aires-marines.fr/L-Agence/Organisation/Parcs-naturels-marins/Parc-naturel-marin-du-cap-Corse-et-de-l-Agriate> (2018 年 10 月 23 日訪問)
- 59 <http://www.aires-marines.fr/L-Agence/Organisation/Parcs-naturels-marins/Parc-naturel-marin-de-Martinique> (2018 年 10 月 23 日訪問)
- 60 http://www.geolittoral.developpement-durable.gouv.fr/IMG/pdf/strategie_nationale_pour_la_mer_et_le_littoral-2.pdf (2018 年 5 月 2 日訪問)
- 61 *Supra* note 57, p.40-41.
- 62 <https://oceanconference.un.org/commitments/> (2018 年 10 月 23 日訪問)
- 63 <https://insee.fr/fr/statistiques/2658603?sommaire=2654964> (2018 年 9 月 2 日訪問)
- 64 LOI n° 2006-436 du 14 avril 2006 relative aux parcs nationaux, aux parcs naturels marins et aux parcs naturels régionaux.
- 65 Loi pour la reconquête de la biodiversité, de la nature et des paysages.
- 66 IUCN France (2013), Protected Areas in France: a diversity of tools for the conservation of biodiversity, Paris, p.18.
http://uicn.fr/wp-content/uploads/2016/08/Espaces_naturels_proteges-EN-ok.pdf (2018 年 5 月 2 日訪問)
- 67 USAID; Sustainable Development Goals. <https://www.usaid.gov/GlobalGoals> (2018 年 5 月 2 日訪問)
- 68 Gearing up for the Post-2015 Agenda: Will we be ready to hit the ground running? (June 30, 2015) <https://sustainabledevelopment.un.org/content/documents/8021Implementing%20the%20Post-2015%20Agenda.pdf> (2018 年 4 月 27 日訪問)
- 69 例えば、Global Vision | Urban Action ; Voluntary Local Review, New York City's Implementation of the 2030 Agenda for Sustainable Development (July 2018). <https://www1.nyc.gov/site/international/programs/global-vision-urban-action.page>(2018 年 10 月 4 日訪問)
- 70 Achieving a Sustainable Urban America: SDSN's first U.S. Cities SDG Index. <http://unsdsn.org/resources/publications/us-cities-sdg-index/>(2018 年 10 月 4 日訪問)
- 71 FACT SHEET: U.S. Global Development Policy and Agenda 2030, 27 September 2015. <https://obamawhitehouse.archives.gov/the-press-office/2015/09/27/fact-sheet-us-global-development-policy-and-agenda-2030>(2018 年 4 月 27 日訪問). 優先課題として挙げられているのは、①エイズ・結核・マラリア対策のためのグローバル基金への貢献、②食糧・栄養の安全保障、③アフリカへの支援、④極貧対策、⑤ジェンダー平等と婦女子へのエンパワーメント、⑥気候変動とレジリエンス、⑦教育、⑧オープン・ガバメント・パートナーシップの促進、⑨投資の促進、⑩技術革新の刺激、⑪紛争と災害の低減と対策。

- 72 The Open Government Partnership as part of the Third Open Government National Action Plan for the United States of America, p. 3. https://obamawhitehouse.archives.gov/sites/default/files/docs/new_nap_commitments_final.pdf(2018 年 5 月 1 日訪問). 内容は SDG16 を意識したものとなっている。
- 73 当該ウェブサイトは、米国行政管理予算局、内務省 (情報・規制問題局及び国際組織問題局)、米国連邦調達庁、米国科学技術政策局との共同で設置されたものである。<https://sdg.data.gov/>(2018 年 10 月 23 日訪問)。
- 74 Reporting Status, Overall Reporting Status. <https://sdg.data.gov/status/>(2018 年 5 月 2 日訪問)
- 75 <https://sdg.data.gov/life-below-water/>(2018 年 11 月 15 日訪問)
- 76 Stellar Sea Lion Rookery Buffer Areas. 3,349.51 km², <https://marineprotectedareas.noaa.gov/dataanalysis/mpainventory/mpaviewer/>(2018 年 9 月 25 日訪問)
- 77 Frank R. Lautenberg Deep-Sea Coral Protection Area -Broad Zones. 107,341 km², <https://marineprotectedareas.noaa.gov/dataanalysis/mpainventory/mpaviewer/>(2018 年 9 月 25 日訪問)
- 78 <https://sdg.data.gov/14-4-1/>(SDG ウェブサイトより)。
- 79 <https://fishwise.org/our-work/collaborations/seafood-alliance-for-legality-and-traceability/>
- 80 OUR OCEAN 2017 commitments, https://ourocean2017.org/sites/default/files/ooc-2017-list-of-commitments_en.pdf (2018 年 4 月 27 日訪問), (OUR OCEAN 2017 commitments), p. 54.
- 81 *Ibid*, pp. 55-56.
- 82 <https://sustainabledevelopment.un.org/content/documents/24229usa.pdf> (2018 年 4 月 27 日訪問)
- 83 *Supra* note 80 (OUR OCEAN 2017 commitments), https://ourocean2017.org/sites/default/files/ooc-2017-list-of-commitments_en.pdf (2018 年 4 月 27 日訪問), p.9-10.
- 84 *Ibid*, p.10.
- 85 OHI ウェブサイト, Goal: Clean Waters, <http://www.oceanhealthindex.org/methodology/goals/clean-waters>(2018 年 6 月 2 日訪問)
- 86 *Supra* note 13.
- 87 Sustainable Development Goal indicators website, IAEG-SDS Tier Classification for Global SDG Indicators, <https://unstats.un.org/sdgs/iaeg-sdgs/tier-classification/>(2018 年 5 月訪問)
- 88 ただし、5 つ目の指標である乱獲又は枯渇している漁業資源の割合については、情報源となるデータが 2010 年時点のものであり、最新データではない。
- 89 *Supra* note 21, pp.20-22.

洋上風力発電、放置艇対策等の推進に資する 海域管理法令の整備の現状と課題について

A Study on Coastal Zone Management Regulation in Terms of Promoting the Construction of Offshore Windfarms or Execution of Disposal of Discarded Pleasure Boats

諏訪 達郎¹

Tatsuro Suwa

海域利用に関する合意形成を図る上で、当該海域の範囲、管理者、規制内容の把握は重要である。現在、日本において、港湾区域等個別の海域を管理する法令は制定されているが、一般的に沿岸域における海域の管理権を規定した法令は制定されていない。本稿では、洋上風力発電施設の設置、放置艇対策の実施の事例を取り上げ、現状の海域管理に係る法令を整理するとともに、法令がどのように運用されているか北九州港、鹿島港、広島県沿岸を対象に現地調査を行った。更に、洋上風力発電施設の設置を円滑化すべく、2016年に施行された改正港湾法による長期間にわたる公募占用許可制度の創設、一般海域における新たな公募占用許可制度に係る法案（2018年3月国会提出）を踏まえ、現状の法令で十分に対応しきれない事案への対応等、今後の法令の整備に当たってどのような課題があるか考察を行った。

キーワード：洋上風力発電施設、放置艇対策、一般海域、水域占用許可制度

To develop a consensus on ocean use, it is important to grasp the scope, administration, and specific regulations of the ocean. Currently, the Japanese coastal zone administrative legislation only covers specified areas such as ports and harbour areas, and the legislation that regulates the administration of coastal zones is yet to be drafted. This article begins by providing an overview of the current legislation related to the construction of offshore wind farms and the destruction of discarded pleasure boats; this is followed by details of field research conducted in Kitakyushu port, Kashima port, and the coastal zone of Hiroshima prefecture. This article examines the new legislation that has been established to promote the construction of offshore wind farms by enabling the long-term occupation of specific water zones in port and harbour areas (2016, Amendment of Port and Harbor Law) and coastal zones of the ocean other than specified administered areas (draft of the new legislation submitted to the Diet in March 2018). It thus provides an evaluation of how to manage cases that are not covered by present legislation. Furthermore, the research analyses the challenges in developing and establishing further legislation.

Key words: offshore windfarm, execution of disposal of discarded pleasure boats, coastal zone of ocean other than specified administered area, legal permission to occupy specific water zones

¹ 政策研究大学院大学 / National Graduate Institute for Policy Studies, Japan

原稿受付日：2018年5月6日、受理日：2018年6月26日

1. はじめに

近年、洋上風力発電施設の設置、海洋レジャーの進展等海域利用が多様化しているが、洋上風力発電施設の設置に係る海域の占用、放置艇対策等の実施に当たっては、漁業者、海運事業者等をはじめとする関係者間の合意形成が必要である。このような問題意識に基づいて作成された「海洋利用に関する合意形成プロセスに係るガイドライン」（東京大学海洋アライアンス、2017）前文において、海域利用に関する合意形成プロセスにおける、陸域の利用と比較した主な特徴として以下の点が挙げられている（東京大学海洋アライアンス、2017）。

- a) 海域については所有者が法令で定められていない。港湾区域、海岸保全区域、漁港区域等個別の法令で管理者を定め、管理者の許可を要する行為、禁止される行為等を明示しているものの、海域管理における一般的な法令は存在しない。
- b) 合意形成において必要な情報が不足しがちで、かつ、取得困難である場合が多い。
- c) 漁業者、海運事業者、発電事業者等合意形成における関係者がプロフェッショナル主体であり、陸域利用と比較して一般市民の直接的な関わりが薄く、一般市民の利害が表面化しにくい。

このうち、a)に関連して、ガイドライン本文において、合意形成の準備段階である、利害調整の対象となる関係者の範囲の設定の一環として、利害調整の対象となる海域の範囲、管理者、法令による規制内容等海域管理法令の把握の必要性が明示されている（東京大学海洋アライアンス、2017）。本稿では、洋上風力発電施設の設置と放置艇対策の事例を取り上げ、現状の法令がどのように運用されているか調査を行った。更に、新たな法令の整備を踏まえ、現状の法令で十分に対応しきれない事案への対応等、今後の法令の整備に当たってどのような課題があるか考察を行った。

なお、放置艇対策は、危険防止の観点から実施される警察作用であり、本来、海域の管理権限の有無とは無関係に、沿岸自治体が条例により即時強制等の手段を講じることは可能と考えられる。このため、海域の利用調整に関する公物管理作用とは、問題の本質と対応策が異なるが、海域管理権限が明確化されていないことが、警察権限の行使を実務上困難にし、港湾区域、海岸保全区域等以外の海域において対策が十分に講じられていない一因とも考えられる。本稿では、洋上風力発電施設の占用許可制度と併せて放置艇対策に関する制度について論じることとした。

2. 海域管理法令について

2.1 現行の海域管理法令

日本の法令で、一般的に沿岸域における海域の管理権を規定したものではなく、港湾、漁港、海岸のそれぞれについて、個別の法令により、区域及び管理権者が規定されており、区域内の水域を占用する行為等に対しては、管理者の許可が必要と規定されている（諏訪、2017）。

(1) 港湾法

港湾法において、港湾区域とは、港湾管理者（港務局又は地方公共団体）の設立に伴い、その港湾としての管理運営上必要な水域として、国土交通大臣もしくは都道府県知事による同意又は届出の手続を経て設けられるものである（第2条第1項、第3項）。

港湾区域の水域等の占用（第37条第1項第1号）や、港湾の開発、利用又は保全に著しく支障を与えるおそれのある行為（同条同項第4号）をしようとする者は、港湾管理者の許可を受けなければならない（第37条第1項）。港湾管理者は、この行為が、港湾の利用若しくは保全に著しく支障を与え、又

は港湾計画の遂行を著しく阻害し、その他港湾の開発発展に著しく支障を与えるものであるときは、許可をしてはならず、また、港湾管理者の管理する水域施設について前項第1号の水域の占用又は同項第4号の行為の許可をしてはならない、とされている（同条第2項）。なお、2016年改正法による洋上風力発電施設の設置の円滑化については、2.3で後述する。

また、放置艇対策として、港湾区域、港湾隣接地域、臨港地区等のうち、港湾管理者が指定した区域内において、みだりに船舶等を捨てる又は放置する行為を禁止している（第37条の11第1項）。この場合、国土交通大臣、都道府県知事又は港湾管理者は、船舶等の撤去等の措置を命ずることができる（第56条の4第1項）、措置を命ずべき者が確知できない場合の簡易代執行手続の規定も置かれている（同条第2項以下）。

（2）漁港漁場整備法

漁港漁場整備法において、漁港の名称及び区域は、漁港の種類、区域に応じて、市町村長、都道府県知事又は農林水産大臣が指定する（第6条）。漁港管理者には、地方公共団体が規定されている（第25条）。

漁港区域内の水域の占用等をしようとする者は、漁港管理者の許可を受けなければならない（第39条第1項）。漁港管理者は、当該許可の申請に係る行為が特定漁港漁場整備事業の施行又は漁港の利用を著しく阻害し、その他漁港の保全に著しく支障を与えるものでない限り、許可をしなければならない（同条第2項）とされており、他法令と異なり原則許可の仕組みを採用している（三浦、2015）。

放置艇対策については、2.1（1）で前述した港湾法と同様の規定が置かれている（第39条第5項第3号、第39条の2）。

（3）海岸法

海岸法において、都道府県知事は、海岸保全施設（堤防、突堤、護岸等海水の侵入又は海水による侵食を防止するための施設）の設置等の管理を行う必要があると認めるときは、防護すべき海岸に係る一定の区域を海岸保全区域として指定することができる旨規定されている（第3条第1項）。海岸保全区域の管理は、都道府県知事が行うが（第5条第1項）、市町村長が管理することが適当であると都道府県知事が指定したものは、市町村長が管理を行う（同条第2項）。

海岸保全区域内において海岸保全施設以外の施設又は工作物を設けて当該区域を占用しようとするときは、海岸管理者の許可を得なければならない（第7条第1項）、海岸管理者は、その申請があった場合、その申請に係る事項が海岸の防護に著しい支障を及ぼすおそれがあると認めるときは、これを許可してはならない（同条第2項）。

放置艇対策については、2.1（1）で前述した港湾法と同様の規定が置かれている（第8条の2第1項第3号、第12条）。

（4）一般海域の管理法令について

上記以外の地方公共団体の沿岸の海域について、前述のような、区域、管理者、水域占用の際の許可制、船舶等の放置の禁止等を一般的に規定した法令はない。これらの海域の管理権限については、国有財産法の規定に基づき旧建設省（国土交通省水管理・国土保全局）が所掌するとの見解と、地方公共団体の自治事務との見解があり、必ずしも明確な整理がされていない（公益財団法人笹川平和財

団海洋政策研究所（來生新執筆）、2016）。1999 年の地方自治法改正により機関委任事務制度が廃止される以前は、前者の見解に基づき、海浜や海の管理を旧建設省所管の国有地の機関委任事務として規則を制定して行う地方公共団体と、後者の見解に基づき、条例を制定して海の管理を行う地方公共団体が併存していた。

機関委任事務制度の廃止後、海域管理条例を定めて海の管理を行う地方公共団体も増加しつつある。一例として、長崎県五島沖の浮体式洋上風力発電施設は、2010 年度～2015 年度の環境省の実証事業として設置された後、実用化されたものであるが、長崎県海域管理条例に基づいて管理している海域の中で、占用許可を受けて設置したものである（中原、2015）。

2.2 関連する海上交通法令

船舶の航行の安全の観点から、特定港（政令で定める、喫水の深い船舶が出入できる港又は外国船舶が常時出入する港（港則法第 3 条第 2 項））の水域においては港則法が、東京湾、伊勢湾、瀬戸内海における特定港の水域以外の水域においては海上交通安全法が、それぞれ適用される。

水域における工事等により、船舶の航行の安全に支障が生じないよう、港則法では、特定港内又は特定港の境界附近で工事又は作業をしようとする者は、港長の許可を受けなければならない（第 31 条第 1 項）、港長は、前項の許可をするに当たり、船舶交通の安全のために必要な措置を命ずることができる（同条第 2 項）と規定されている。また、海上交通安全法では、航路又はその周辺の海域において工事又は作業をしようとする者（第 30 条第 1 項第 1 号）、航路又はその周辺海域で工作物の設置をしようとする者（同条同項第 2 号）は海上保安庁長官の許可を受けなければならない、と規定されている。

2.3 2016 年改正港湾法

港湾区域内において洋上風力発電施設を設置する場合、港湾法の規定に基づき、港湾管理者から水域の占用許可を受ける必要があるが、従前の占用許可制度は、占用期間の上限を規定してはいないものの、長期間に亘る水域の占用を必ずしも想定した制度ではなかった。

このため、港湾区域内における洋上風力発電施設等の設置を円滑化すべく、2016 年 7 月 1 日から港湾法の一部を改正する法律（平成 28 年法律第 45 号）が施行された。具体的には、港湾管理者が策定する公募占用指針に基づき、事業者が公募占用計画を提出し、港湾管理者は最も適切な計画の提出者を選定し、当該計画を認定（認定の有効期限は 20 年以内）することとなった。

その手順は、港湾管理者が公募占用指針を策定し、事業者が港湾管理者に公募占用計画を提出し、港湾管理者は、最も適切な計画の提出者を選定し、当該計画を認定（認定の有効期限は 20 年以内）することとなる。事業者は、認定計画に基づき占用許可を申請し、港湾管理者から占用許可を受けることとなる（第 37 条の 3～10）。

公募占用許可制度は、港湾において洋上風力発電施設の設置を検討する際に関係者間の合意形成を容易にし、同様の法令が整備されていない他の海域よりも短期間で洋上風力発電施設を設置することが可能になると考えられる。このため、4.3 で後述する「海洋再生可能エネルギー発電設備の整備に係る海域の利用の促進に関する法律案」が、現在国会に提出されているが、現時点においては、洋上風力発電施設を設置する海域を港湾区域内に誘導する効果があるものと思われる（諏訪、2017）。

3. 海域管理法令の運用事例

2. で前述した現行法令において、一般海域の管理に係る規定が整備されていない点で、制度上の問題を指摘することができる。そこで、これらの法令の運用に当たって具体的な支障が生じているか否かについて、以下の事例に基づいて検討する。

3.1 北九州市における洋上風力発電施設の設置に向けた取り組み

(1) 概要

北九州市響灘地区には、広大な産業用地、港湾機能、産業集積、風況等風力発電設備を設置する上での好条件が揃っている。北九州港の港湾管理者である北九州市は、従前から風力発電施設の設置に積極的に取り組んでおり、港湾法改正に先立ち、2015年12月に洋上風力発電施設の設置に向けて港湾区域を拡張した。2016年8月から10月まで洋上風力発電施設を設置する事業者を改正港湾法に基づいて公募（導入規模50,000kw以上）し、外部有識者で構成する「響灘洋上風力発電施設の設置・運営事業に係る事業者評価・選定委員会」による検討の結果、2017年2月15日に事業者の選定結果が公表された（風車基数：最大44基）（北九州市、2017a）。その後、同年4月17日に占用予定者により特別目的会社（SPC）が設置された旨公表され、2022年度以降に着工し順次運転開始することが予定されている（北九州市、2017b）。

事業者の選定に当たって、北九州市が目指す風力発電関連産業の総合拠点の形成に寄与する具体的かつ実現性の高い提案を求め、国の運用指針において例示されている評価項目6点のうちの1点である「港湾、地域への貢献」（国土交通省港湾局、2016）について、北九州市は、同項目をより重視し、「港湾、地域への貢献」が評価ポイントの3分の1を占める点が特徴である。

(2) 関係者間の調整経緯

北九州港の港湾区域内に洋上風力発電施設を設置するに当たり、国が公表したマニュアルに基づき（国土交通省港湾局、環境省地球環境局、2012）、響灘の対象海域利用者等による「響灘地区洋上風力発電導入エリア調整会議」が設置され、2014年度及び2015年度に再生可能エネルギーを活用する区域について検討を行った。事業者選定後は、当該事業者が洋上風力発電施設の設置に向けて関係者と調整していくが、必要に応じ、北九州市が支援するとのことであった。

同調整会議には、学識経験者、水産関係者、水域利用者、関係行政機関、海上保安部が参画しており、北九州市は、港湾管理者と水産、環境の各部局が参画している。

洋上風力発電施設の設置に当たっては、漁業への影響を懸念する漁業関係者の同意を得られることが、合意形成を図る上で重要であると思われる。北九州市においては、2013年6月に（国立研究開発法人）新エネルギー・産業技術総合開発機構と電源開発(株)が設置した着床式洋上風力発電施設が実証運転を開始しており、海中に設置した基盤部分に海藻が新規に発生して、魚が集まる効果があるとの理由で、漁業者も洋上風力発電施設の設置には反対していないとのことであった。

なお、北九州市では、従前、港湾施設管理条例第17条第1項第2号により、水域占用期間は3年間と規定されており、実証実験等においては、占用期間終了時に施設のメンテナンス状況を確認しながら、占用許可期間の更新手続を行ってきた。

3.2 茨城県における洋上風力発電施設の設置に向けた取組み

(1) 概要

2011年3月11日の東日本大震災以降、電力需給が逼迫し、再生可能エネルギーに対する社会的ニーズが高まっていることを踏まえて、茨城県では、2012年7月に県が管理する鹿島港の港湾計画を一部変更し、洋上風力発電施設の導入に向けて、港湾区域の一部に「再生可能エネルギー源を活用する区域」を設定した。同年8月に、事業予定者2者を選定した。この時点において、工事中の占用許可期間は1年ごとの更新（茨城県港湾施設管理条例第12条第1項）、稼働中は最長10年として、減価償却期間である17年を超えて固定価格買取（FIT）制度の期間中更新できるようにしていた（最長20年）。

上記2者のうち、1者がその後事業取止めを申し入れたため、当初の区域の南半分の区域を対象に、2017年3月に改正港湾法の占用公募制度に基づく公募を実施した。公募参加者から提出された公募占用計画の評価に当たり、前述3.1（1）の運用指針に基づき、学識経験者、関係行政機関が参画する「鹿島港の洋上風力発電事業に係る評価・選定委員会」にて検討を行い、同年7月に占用予定者を選定・公表した（茨城県、2017）。事業規模は総出力93.6MWで5.2MWの風車18基を設置する予定である。

茨城県からは、基より、洋上風力発電施設の稼働中は最長10年の占用許可期間を設定していたため、2016年改正港湾法によって占用許可の審査内容等は変わらないものの、長期間の占用許可について、法的な裏付けができたことは大きいと考えている、との回答を得た。

(2) 関係者間の調整経緯

前述の鹿島港港湾計画の一部変更の際に、2012年5月に茨城県地方港湾審議会において審議を行っており、同審議会には学識経験者、関係行政機関、開発・利用関係者が参画している。茨城県においても、前述3.1（2）のマニュアルに基づき、風力発電の専門家や関係行政機関で構成する「鹿島港洋上風力発電推進協議会」が設置され、事業実施に向けて検討を行ってきた。

なお、漁業権については、掘込式港湾である鹿島港を建設する際に、港湾区域内の漁業補償を行い、漁業権は消滅しているが、港湾計画の一部変更に際しては漁業関係者にも配慮して進めてきたとの回答を得た。

3.3 広島県の一般海域における放置艇対策に係る取組み

(1) 瀬戸内海の特徴と放置艇対策が必要とされる背景

瀬戸内海の特徴として、外海と異なり、港湾区域のみならず一般海域においても平常時の静穏度は良好でありプレジャーボートの係留が可能である点が挙げられる。このため、一般海域にプレジャーボートが係留される事態が横行する等の問題が生じている。なお、島嶼部では、本州側に集落がある場合が多く、港湾区域は島嶼の北側、漁港区域は島嶼の南側に設定されていることが多いとのことである。

また、広島県内の港湾区域では、漁協が漁業権を保持しており、3.2（2）で前述した、鹿島港の建設のために漁業補償を行って漁業権を消滅させた茨城県の事案とは対照的である。漁業権は、牡蠣養殖のための筏の設置がメインで、航路を除外して、区画漁業権が設置されている。

静穏な瀬戸内海では、台風来襲時等を除けば、簡易な浮体構造物であっても流されることは稀なので、係留や浮桟橋程度の構築物で人工地盤を設置して、海上に家屋を設置する事例が横行していた。

このため、広島県は、1991年に「広島県の海の管理に関する条例」を制定して、海を土地のように利用する行為を禁止した。ただし、恣意的な運用にならないよう、海域の使用許可申請に係る処分に際し、有識者から構成される海域利用審査会の意見を聴取することを規定した（第4条）。

このような瀬戸内海の特性を踏まえ、瀬戸内海ではプレジャーボートの放置艇が多く、広島県ではその隻数は全国最多の11,000隻余りに上る（2014年）。しかしながら、一般海域においては、港湾区域内と異なり、海域管理法令が整備されていないため、港湾区域内と同様に放置艇を禁止することは困難である。例えば、船舶の係留は法令による規制がない限り、本来は自由に行えるため、港湾区域内と同様に、泊地を設定して、その水域以外での係留を禁止してよいのか、仮に条例を制定するとしても、どこまでの規制が許容されるか、適用される海域の範囲はどこまでか、各県で規制が異なってもよいのか等の点が問題となり得る。具体的には、同じ瀬戸内海において、一般海域における放置艇への取締りが厳しくない県に放置艇が移る可能性、また、他県に近い海域で事案が発生した場合の取締りに支障が生じる可能性がある。

（2）「放置艇解消のための基本方針」の策定

広島県内では、広島港等都市部における放置艇対策により、一定の成果を挙げてきたものの、地方部においても放置艇対策を加速し、「2022年度末までに県内の放置艇数を0にする」との目標を達成すべく、広島県海域利用審査会における審議を経て、2017年12月に「放置艇解消のための基本方針」（案）を公表し、パブリックコメントに付した後、2018年3月に「放置艇解消のための基本方針」を策定・公表した。

同基本方針の方向性としては、港湾・漁港の係留設備等の既存ストックを柔軟に活用し、係留保管施設以外にも係留可能な場所を確保して、放置艇の係留を許可すること、係留可能場所を確保すると同時に、放置等禁止区域を指定し、無許可のプレジャーボートの所有者に対する撤去の指導を徹底することを通じて、放置艇を解消することが明示されている（広島県、2018）。具体的な対応方針として、各港・各地区で類型別に対応を分類し、2022年度末までに全県的に放置等禁止区域を指定すること、更に、航行障害や漁業活動への支障が生じていない地区では、2022年度末までに小型船舶用泊地を順次指定し、係留許可を付与すること、計画的な廃船処理を推進すること、保管場所の確保を義務付けることが挙げられている（広島県、2018）。なお、保管場所の確保の義務付けについては、自動車における車庫証明を参考に、プレジャーボートの船舶登録に際し、保管場所の確保を義務化することを検討しているが、国に法令改正を要望するとともに、県独自に先行して実施することを検討している（広島県、2018）。

4. 一般海域における海域管理法令の整備について

4.1 一般海域における管理法令の必要性

本章では、前述3.の事例を踏まえ、現行の海域管理法令において、一般海域の管理に係る規定が整備されていないことにより、どのような問題が生じているか、一般海域の管理に係る法令が必要かどうか検討したい。

北九州市では、大規模な洋上風力発電施設が集積したウィンドファームの構築に向けて、2016年改正港湾法に先立ち、北九州港の港湾計画を一部変更し、港湾区域を拡充した。とはいえ、港湾区域の拡張には限界があるため、洋上風力発電施設の設置数が50基を超えると港湾区域内だけでは区域が

不足すると、北九州市は見込んでいる。

洋上風力発電施設を更に増設する場合、一般海域に設置していくことになるが、2.1（4）で前述したとおり、現状においても県海域管理条例で対応することが可能ではあるが、一般海域における洋上風力発電施設の設置に係るルールを明確化すべく、法令の整備が要望されていた。

なお、茨城県鹿島港においても、「再生可能エネルギー源を利活用する区域」において、これ以上風力発電施設を増設することは不可能であり、また、同区域については、国の「港湾における洋上風力発電施設等の技術ガイドライン」において、航路から十分に離れた区域に設置することが規定されている（国土交通省港湾局、2015）ため、拡充は困難との回答であった。他方で、港湾区域の沖合は深くなっているため、着床型風力発電施設は採算が合わず、浮体式風力発電施設も海底ケーブルが漁業の支障となり得るとのことであり、港湾区域を海岸沿いに拡張することも、周囲が良好な漁場であるため、関係者との調整が困難であり、また、漁業補償を勘案すると収益が得られないとの回答であった。

広島県では3.3（2）で前述したように、積極的な放置艇対策を推進しているが、一般海域における管理法令が整備されていないため、海域の管理権に基づく放置等禁止区域を指定すること等への法令上の根拠はなく、県条例で対応することとなる。なお、前述の3.3（1）の「広島の海の管理に関する条例」には、条例が適用される海域の範囲が規定されていないが、その海域が本当に県条例の適用対象となるかどうか問題となり得る事案（例えば愛媛県に近い海域での水域占用許可申請等）は少ないとの回答を得た。瀬戸内海においては一般海域も港湾区域同様の静穏な海域であり、水域占用許可を申請される事案においても、当該水域が本州側である島嶼北岸の場合が多いため、条例の適用に当たり、港湾法の水域占用許可に係る規定の適用範囲を拡大して、港湾法の規定と同様に適用しても問題ないと考えているとのことである。

4.2 洋上風力発電施設の設置に係る制度設計に向けた政府における検討経緯

国土交通省港湾局では、以下の理由により、港湾を洋上風力発電の立地空間として適していると評価している（交通政策審議会、2018a）。

- a) 広大な空間と安定的な風力エネルギーの存在
- b) 海上輸送による部材等の運搬が容易
- c) 背後地に近接し、電力系統への接続が容易

他方で、港湾法上の港湾区域は内水を含む日本の領海の約1.5%を占めるに過ぎず（交通政策審議会、2018b）、そもそも港湾区域に該当しない沖合の海域は対象とならない。現に、洋上風力発電施設に係るプロジェクト15件のうち5件が一般海域で実施されている（中原、2015）。

このような状況を踏まえ、2013年4月に閣議決定された海洋基本計画において、以下の施策が明記された。

- a) 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（総合海洋政策本部、2013）。
- b) 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（総合海洋政策本部、2013）。

更に、一般海域における洋上風力発電事業の事業化に向けた制度設計の必要性に関しては、第190回国会（2016年）において、港湾法の一部を改正する法律案の審議に先立って、予算委員会の質疑の中で取り上げられ、島尻国務大臣（海洋政策担当大臣）は、以下のとおり答弁している（参議院、

2016)。

「一般海域管理のための条例を制定し海域利用の調整を行っている地方自治体もあるということを考慮しつつ、自治体、事業者、漁業者等の関係者の意見を聞きながら、いわゆるゾーニングを含む海域利用の円滑な調整の仕組みづくりについて関係省庁で連携し、検討してまいりたい。」

4.3「海洋再生可能エネルギー発電設備の整備に係る海域の利用の促進に関する法律案」について

このような状況を踏まえ、「海洋再生可能エネルギー発電設備の整備に係る海域の利用の促進に関する法律案」が、2018年3月9日に閣議決定され、第196回国会に提出された。同法案は、内閣府総合海洋政策推進事務局、経済産業省資源エネルギー庁、国土交通省港湾局が共同で提出したものであり、洋上風力発電施設の設置に係る占用許可に至る手続きは以下のとおりである（内閣府、2018）。

- a) 内閣総理大臣は、海洋再生可能エネルギー発電設備の整備に係る海域の利用を促進するための基本方針案を作成し、政府が閣議決定する（第7条）。
- b) 経済産業大臣及び国土交通大臣が、農林水産大臣、環境大臣等との協議や、関係者を構成員とする協議会等の意見を聴取したうえで、促進区域を指定し（第8条）、公募占用指針を策定する（第13条）。
- c) 事業者は、経済産業大臣及び国土交通大臣に公募占用計画を提出する（第14条）。
- d) 経済産業大臣及び国土交通大臣は、最も適切な計画の提出者を選定し、当該計画を認定する（第17条）。
- e) 事業者は、認定された計画の内容に基づき固定価格買取制度（FIT）認定を申請し、経済産業大臣は電気事業者による再生可能エネルギー電気の調達に関する特別措置法（FIT法）に基づき認定する（FIT法第9条）。
- f) 事業者は、認定された公募占用計画に基づき占用許可を申請し、国土交通大臣は30年を超えない範囲内で占用を許可する（第19条）。

本法案は、2.1（4）で前述したとおり、一般海域の管理権限について明確な整理がされていない現状において、政府内部での役割分担、所掌事務等について合意できた内容を法案化したものと推測される。本法案は審議未了、廃案となったが、本法案に関して、現時点において考えられる主な論点は以下のとおりである。

- a) 対象となる洋上風力発電施設の規模
- b) 促進区域の選定とその規模の見通し
- c) 占用許可期間の上限が一般海域（30年）と港湾（20年）で異なることに伴う両制度の運用の整合性
- d) 一般海域において法案に基づく公募占用許可制度と2.1（4）で前述した各県海域管理条例に基づく占用許可制度が並存することによる両制度の運用の整合性
- e) 港湾を上回る長期間の占用許可期間における維持管理状況の確認の必要性（港湾における維持管理状況の確認については、国土交通省港湾局、経済産業省商務流通保安グループ、資源エネルギー庁において検討中（諏訪、2017））

5. 一般海域における管理法令の整備に関する考察

4. で前述したとおり、一般海域における管理法令の未整備により、問題が生じていると考えられるが、この点に関し、4.3 で前述した法案は、一般海域における洋上風力発電施設の設置手続を規定するものであり、一般海域の管理者の設定、行為の規制等を伴うものではない。沿岸域の総合的管理は、海洋基本法第 25 条及び海洋基本計画において、基本的施策の一つに位置付けられているが、現在、政府内では前述の法案とは別に、一般海域の管理に係る法令の整備に向けた検討は具体化していない。その理由の一つとして、既に多くの個別の管理法が熟度を上げて展開されていることが挙げられている（日高、2018）。

この点に関しては、法令の未整備により生じうる問題事例の 1 つとして、3.3 で前述した、一般海域における放置艇対策が挙げられる。例えば、3.3（1）で前述したとおり、「広島県の管理に関する条例」において、同条例が適用される海域の範囲は規定されていない。このため、同じ瀬戸内海において、一般海域における放置艇への取締りが厳しくない県に放置艇が移る可能性、また、他県に近い海域で事案が発生した場合の取締りに支障が生じる可能性がある。

他方で、関係省庁において、洋上風力発電施設の設置については、全国的に法令を整備する必要性が生じたため、個別法により対応しているが、前述の放置艇対策については、各都道府県が必要に応じて条例を制定することにより実施可能であり、現時点では、全国的な法令を整備しなければならない事態には至っていないとみなされていると考える余地もある。また、2.1（4）で前述したとおり、地方公共団体の沿岸の海域の管理権限を有する省庁に関する見解が明確に整理されていない中で、具体的な事案に対する個別法ではなく、一般的な海域管理法令の整備は困難であるとみなされているようにも思われる。

しかしながら、前述の放置艇の事例に加え、4.3 で前述した法案が、今後再提出され成立、施行された場合、一般海域における管理法令の未整備により、同法の運用にあたって何らかの実務上の問題が生じることも考えられる。このため、一般海域における管理法令が整備されない背景及び法令の未整備によりどのような問題が生じうるか、今後、追加の現地調査及び過去に関係省庁において行われた検討経緯等に係る調査等も踏まえて更に検証していきたいと考えている。

謝辞

本研究は、筆者が東京大学公共政策大学院に在職していた当時携わっていた東京大学海洋アライアンス「総合海洋基盤（日本財団）プログラム」の「海洋の利用に関する合意形成手法の開発」の成果の一部である。本稿の執筆に当たって国土交通省港湾局、北九州市港湾空港局、茨城県土木部港湾課、広島県土木建築局空港港湾部から資料提供等ご協力をいただいた。ここに記して感謝申し上げる。なお、本研究の一部は科研費基盤 A（15H01936）「海洋空間計画の策定と国際ネットワーク形成に関する基礎的研究」（研究代表者：奥脇直也）により実施したものである。

参考文献

- 日高健（2018）：特集によせて、沿岸域学会誌，Vol.30 No.4，pp.2-6
 広島県土木建築局港湾振興課（2018）：放置艇解消のための基本方針
<http://www.pref.hiroshima.lg.jp/uploaded/attachment/270383.pdf>
 茨城県土木部港湾課（2017）：「鹿島港における洋上風力発電の導入に係る公募」の選定結果について
www.pref.ibaraki.jp/doboku/kowan/kashimahuuryokukekka.html

- 経済産業省資源エネルギー庁 (2014): エネルギー基本計画第2章第2節 1.(1)
http://www.enecho.meti.go.jp/category/others/basic_plan/pdf/140411.pdf
- 経済産業省資源エネルギー庁 (2015): 長期エネルギー需給見通し
http://www.meti.go.jp/press/2015/07/20150716004/20150716004_2.pdf
- 來生新 (2012): 海洋の総合的管理の各論的展開に向けて, 日本海洋政策学会誌第2号, pp.4-15
- 北九州市 (2017a): 「響灘洋上風力発電施設の設置・運営事業者公募」の選定結果について
<http://www.city.kitakyushu.lg.jp/files/000760254.pdf>
- 北九州市 (2017b): 「響灘洋上風力発電施設の設置・運営事業者公募」の進捗について
<http://www.city.kitakyushu.lg.jp/files/000767184.pdf>
- 公益財団法人笹川平和財団海洋政策研究所 (來生新執筆) (2016): 沿岸域総合管理入門, 東海大学出版部, p.188
- 国土交通省港湾局 (2016): 「港湾における洋上風力発電の占用公募制度の運用指針 (Ver.1)」
<http://www.mlit.go.jp/common/001136929.pdf>
- 国土交通省港湾局、環境省地球環境局 (2012): 「港湾における風力発電について-港湾の管理運営との共生のためのマニュアル-ver.1」
<http://www.mlit.go.jp/common/000216101.pdf>
- 国土交通省港湾局 (2015): 港湾における洋上風力発電施設等の技術ガイドライン
<http://www.mlit.go.jp/common/001084179.pdf>
- 交通政策審議会港湾分科会 (2018a): 第70回分科会資料5-3
<http://www.mlit.go.jp/common/001225595.pdf>
- 交通政策審議会港湾分科会 (2018b): 第70回分科会資料5-2
<http://www.mlit.go.jp/common/001225594.pdf>
- 三浦大介 (2015): 沿岸域管理法制度論, 勁草書房, pp.123-124
- 森田倫子 (2013): 我が国の海域利用調整の現状と英米における海洋空間計画の策定, 海洋開発をめぐる諸相: 総合調査報告書
http://dl.ndl.go.jp/view/download/digidepo_8111671_po_20120505.pdf?contentNo=1&alternativeNo=
- 中原裕幸 (2015): 地方公共団体における一般海域の管理に関する条例等の現状
<http://oceanpolicy.jp/jsop/4kenkyuukatsudou/4-4-1-7.files/happyou8.pdf>
- 参議院 (2016): 平成28年3月8日第190回国会参議院予算委員会議事録, pp.21-22
<http://kokkai.ndl.go.jp/SENTAKU/sangiin/190/0014/19003080014011.pdf>
- 総合海洋政策本部 (2013): 海洋基本計画
<http://www.kantei.go.jp/jp/singi/kaiyou/kihonkeikaku/130426kihonkeikaku.pdf>
- 総合海洋政策推進事務局 (2018): 「海洋再生可能エネルギー発電設備の整備に係る海域の利用の促進に関する法律案」を閣議決定
<https://www.kantei.go.jp/jp/singi/kaiyou/energy/yojo.pdf>
- 諏訪達郎 (2017): 洋上風力発電施設の設置に係る法制度の現状と海洋利用に係る合意形成に関する論点の整理, 沿岸域学会誌, Vol.30 No.1, pp.65-70
- 徳永佳奈恵、久保麻紀子、杉野弘明、道田豊 (2016): 米国における海洋再生可能エネルギー開発と海洋空間計画の役割: ロードアイランド州海洋特別エリア管理計画を例として, 日本海洋政策学会誌第6号, pp.101-116
- 東京大学海洋アライアンス (2017): 海洋利用に関する合意形成プロセスに係るガイドライン
<http://mt-utoa.webmasters.co.jp/news/2018/01/005047.html>
- Upton, Harold F. 2010. "Coastal Zone Management: Background and Reauthorization Issues"
<http://congressionalresearch.com/RL34339/document.php?study=Coastal+Zone+Management+Background+and+Reauthorization+Issues>

有事における海上貿易交通に関する一考察 — 用船契約と海上保険の観点から —

A Study of Overseas Marine Transportation in National Emergency: from the Viewpoints of Charter Party and Maritime Insurance

吉野 愼剛¹

Shingo Yoshino

平和安全法制で武力攻撃事態と定義される安全保障上の直接的な有事において、日本の国民生活の生命線を担う海上貿易交通は、海戦法規、船員雇用、又は運航関連の契約その他の面で平時とは異なる制限を受ける。国際海運はあらゆる点において国際化を深めており、日本商船隊も例外ではない。本稿では運航関連の基幹的な契約である用船契約と海上保険の観点から、そのような有事での海上貿易交通に対して想定される制限を検討する。制限の根拠として、用船契約では戦争条項を始めとする幾つかの規定が、海上保険では再保険システムに起因する解除規定と自動終了規定とが指摘される。これらは、商船の運航に関わるプレーヤーの多国籍化と経済性の追求を推進してきた現代の国際海運の構造的な問題であって、一国で抜本的な解決ができる訳ではない。しかし、海上貿易交通の制限や中断のリスクを低下させるために、日本政府は、そのような有事でも効力を発揮する用船契約の検討や国営再保険制度の準備を平時からしておくことが望ましい。現時点では、そのような有事において、日本商船隊が日本国民の生命線を維持するための運航を継続できる保証はない。

キーワード：有事、武力攻撃事態、日本商船隊、海上交通、用船契約、海上保険

In situations of national emergency, specifically during an 'armed attack', overseas marine transportation saving the lives of Japanese people is subject to wartime restrictions. The rules of naval battle apply, alongside seafarers' employment contracts or other contracts in force during the term of the ship's operation. Shipping trade in the modern world, including in Japan, has been internationalising progressively on all sides. This paper aims to study the restrictions imposed during an armed attack from the perspectives of charter party (CP) and maritime insurance as key contracts governing shipping operations. Wartime clauses and specific provisions in CP, as well as the cancellation rule and automatic termination rule based on the reinsurance system in maritime insurance form the basis of such restrictions. There are structural problems in the modern shipping trade system that encourage the pursuit of multinationalisation and economic efficiency, and may lead to issues that may be difficult to settle unilaterally. However, Japan should study wartime-CP, and prepare appropriate government reinsurance schemes to diminish the risk of reduction or suspension of marine transportation in advance during peacetime. Currently, there is no guarantee that the Japanese merchant fleet will save the lives of Japanese people during an emergency.

Key words: emergency, armed attack situations, Japanese merchant fleet, marine transportation, charter party, maritime insurance

¹ 東京海洋大学大学院海洋科学技術研究科／Graduate School of Marine Science and Technology, Tokyo University of Marine Science and Technology

原稿受付日：2018年5月2日、受理日：2018年6月26日

1. はじめに

いわゆる「有事」に関する議論が関心を呼び、様々な分野で、国家間の武力行使といった事態に備えた検討が行われているが、本稿はその一分野として「海運」を取り上げ、主に現代の外航日本商船隊（本稿では単に日本商船隊という）による有事における運航に関する契約に焦点を当ててこれを考察したものである。ここで外航日本商船隊とは「我が国外航海運企業が運航する2,000総トン以上の外航商船群をいう。自らが所有する日本籍船のみならず、外国企業（自らが設立した外国現地法人を含む）から用船（チャーター）した外国籍船も合わせた概念」¹と定義される。つまり、便宜置籍船や単純用船による外国籍船をも広く含む一方で、日本人船員の配乗は考慮されていない。また、本稿でいう「有事」即ち安全保障における直接的な有事は、平和安全法制における「武力攻撃事態」²を指している。そして日本の法制度における「武力攻撃事態」は日本独自の定義でもあり、戦争に関する定義の中でも極めて狭いものと思われる。他方、国際海運における運航に関する契約には、本稿において検討するように、日本の法制度における「武力攻撃事態」に適用可能、或いは適用可能性を持つ定義や意味が含まれている。

一般に商船は、国際法と旗国や沿岸国及び寄港国の法規制に従って運航される。しかし解釈を含む法規の整備は運航の枠を決めるものではあるが、これによって実際の運航が約されるわけでは決してない。現実には輸送需給と経済性、そして何より保険による補償裏付けがなければ商船は配船されないからである。つまり徴用や強制使用を除くなら、有事における商船の運航に関する契約がその運航を左右する重要な要素の一つとなる。その中でも本稿は、基幹的な用船契約と海上保険に焦点を当てて、有事における海上貿易交通について論じた。

2. 用船契約

2.1 用船チェーン

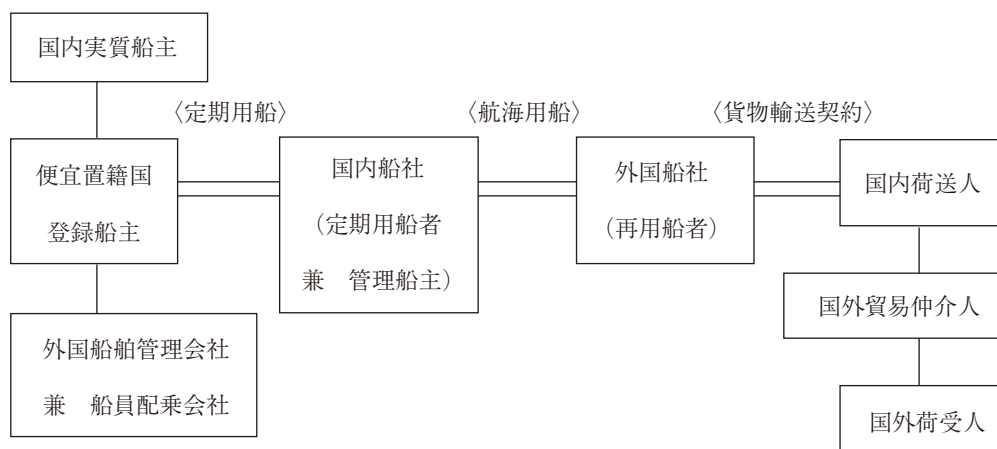
一般に商船の運航に際しては、船舶所有者である船主（owner）を起点とする用船チェーン（charter chain）が形成される。船主は船舶を用船者（charterer）に貸し出して、その対価としての用船料（hire）を得る。用船者は当該船舶を他の用船者に又貸しすることもでき、これを再用船（sub-charter）と言う。原則として、再用船には次数の制限がないため、チェーンが長く伸びていくこともあり得る。チェーン末端の用船者は荷主との間で貨物輸送契約を結ぶことになる。尚、用船者が船舶を再用船に出す場合、上流側の用船者は管理船主或いは用船船主（disponent owner）と呼称される。

用船者が船舶を所有している場合であれば、用船チェーンにおいて船主と用船者が同一人であると考えればよい。一般的に船舶の国籍は船主の国籍に準じるため、便宜置籍船の船主は各便宜置籍国に所在することになる。しかし多くの場合、船主とは登記上の存在に過ぎず、例えば日本商船隊の6割の船舶の旗国であるパナマ³は船主に対して、自己の利益を代表し船舶登録に関して通知を受ける弁護士又は法律事務所をパナマで任命しておくことを求めている⁴。それらは実体の無い存在ではあるが正式な船主であり、登録船主及び名目船主等と呼称される。登録船主を設立した船主実体は受益国に存在し、こちらは受益船主或いは実質船主と呼ばれている。尚、日本商船隊の旗国は日本以外に34カ国あるが、その内の少なくとも18カ国は実際には便宜置籍国ではなく、実体を伴っているという点については留意すべきである⁵。

登録船主は船舶の運航上の管理業務を担う船舶管理会社と契約を結び、船員を配乗するために船員配乗会社とも契約を結ぶ。現代の船舶管理会社と船員配乗会社は国境を越えた企業活動をしている。

統計データは見当たらないが、実際に多くの外国企業が日本商船隊の管理業務に参入しており⁶、国内船舶管理会社の減少と淘汰、そして業務契約の海外流出が指摘されている⁷。

図1の用船チェーンの場合、国内大手外航海運企業の外観⁸を施した、外国人船員全乗の便宜置籍船が国内港湾で積荷をして、国外荷受人の指定する外国揚地へ向けて貿易航海を行う。尚、航海指示書（sailing instruction）は再用船者から船長へ直接的に出される⁹。このチェーンにおいては船主と再用船者及び貿易仲介人の三者が外国企業であり、船舶管理と船員配乗も外国企業が請け負っている。用船チェーンは様々な組み合わせと長さで都度形成され、今や日本商船隊を運航・管理する用船チェーンは多国籍チェーンが常態となっており、日本籍船といえども例外ではない。これら外国企業は運航に関する利害関係者であり、有事における運航に大きな影響を及ぼすことになる。



※ 二重線は用船チェーンを、一重線は用船チェーンに付帯する関係を示している。

〈 〉は用船チェーンにおける契約を、()は立場を示している。

図1 用船チェーンの例

2.2 用船契約

商船は契約に基づいて用船に供されるが、その契約を用船契約と言う。前節で例示した用船チェーンにおいては、登録船主と定期用船者の間で定期用船契約（time charter）が締結されており、再用船に際しては航海用船契約（voyage charter）が締結されている。前者は乗組員の配乗された船舶を、合意された「ある特定の期間」に亘って用船するもので、後者は「ある特定の航海のために」航海単位で用船するものである¹⁰。主な用船形態としては他に裸用船契約（bareboat charter）がある。それは主にファイナンス目的で行われ、船舶の占有と支配は用船者にあつて、用船者が乗組員の雇用を行って独自に船舶をコントロールするものであり¹¹、日本商船隊では過去にマルシップ制度の基本要素として活用されていたことがある¹²。

用船契約書（charter party）は標準書式を以って交わされるが、標準書式にはいくつかの種類がある。現在、実務上頻繁に使用されている代表的な定期用船契約書書式は、ばら積み船を主な対象としたBIMCO¹³のNYPE1946¹⁴と油送船を対象としたSHELLTIME4¹⁵であり¹⁶、本稿は紙幅の制限から、NYPE1946を用いて有事に関係する用船契約の条項を議論する。SHELLTIME4がNYPE1946との差異を持つ場合には、それを併記することとする。尚、もし登録船主が用船者と締結した用船契約と異なる

る或いは未記載の条件が再用船契約で合意されている場合、登録船主は再用船契約上のそういった条件には拘束されない¹⁷。

(1) 積載貨物

NYPE1946はそのL24-25で「to be employed, in carrying lawful merchandise, including _____, excluding _____,」と規定して、積載可能な貨物が適法貨物であることを要求している¹⁸。適法貨物の範囲は必ずしも明確ではなく、そのため個々の契約においては、printed formへの加筆訂正や追加条項を合意して対応することになる¹⁹。但し、ここでいう適法貨物とは、物理的或いは化学的な性質において船舶運送に適している或いは船体に損害を与える可能性が低いといった、理工学的な意味で法に適っている貨物と理解されよう。そして除外貨物は本船の装備・設備に基づいて検討され、具体的な品種や品目が列挙された上に、包括条項として「___ and any other cargoes affecting immediate or long term safety of the vessel」等の文言が追加されることで広く網羅される²⁰。理工学的な分類で記載されている除外貨物は、有事においてもこれらを積載することは明示的に許されない。一方で社会科学的分類で除外貨物を記載することも可能である。例えば、「The Charterers shall not load and carry any contraband or any sanctioned or prohibited cargoes designated by any State, Supranational or International Governmental Organization.」の一文を追加することが考えられる²¹。これによって、有事において戦時禁制品の輸送を制限する契約文となる。

このように、用船契約においては危険貨物の積載は制限されるが、用船契約書中に危険貨物に関する特別な規定がなくても、いわば黙示（暗黙）の義務として、用船者は危険品を積込んではならないと解釈されている。但し用船契約で規定されている品目を除き、用船契約上の危険貨物の定義は定まっておらず、物理的な意味での危険貨物より広い考え方となる。航海を非合法化する貨物や、本船の没収や遅延を招く可能性のある貨物も危険貨物とされるであろうし、荷主が船長に性質を知らせなかった貨物も危険貨物と判断され得る。また船長は危険貨物の荷役を拒否できるだけではなく、航海中に積荷の危険性を知った場合には、当該貨物の処分或いは途中陸揚げすることも認められている²²。

(2) 除外航路

NYPE1946はそのL27-35で「in such lawful trades, between safe port and/or ports in _____, but excluding _____; also excluding, _____」と規定して、安全港の原則を宣言し、配船可能地域と本船が航海できない除外地域を規定している²³。しかし本規定は、内乱や治安の不安定、或いは海賊といった危険や政治的・営業的背景等、戦争よりも危険程度の低い事由にも広く基づいており、武力攻撃事態までを想定した除外航路は本規定ではなく、戦争危険条項等で取り扱われることになる²⁴。

但し、過去の判例や仲裁で安全港ではないとされた事案には、指定港が戦争状態等政治的理由で危険とされた場合や、指定港に向かう途中に交戦国の拿捕又は攻撃の危険がある場合が含まれている。そして用船者の安全港指定義務は二段階に亘るとされており、航海指示書を出した時点で港が安全であることが見込まれていたことと、その後の危険の発生に際しては新たに別の安全港を指定する義務を用船者は負っている²⁵。

(3) 徴用

徴用条項（requisition clause）は、旗国政府により本船が徴用された場合の用船料の支払又は精

算、及び用船契約の解除等の条件を定めるものであり、後述するように、戦争による用船契約解除条項（war cancellation clause）が適用される場合は機能しない。これまでの適用事例としてはヨーロッパ船社の非便宜置籍船が自国政府に徴用されたことがあるが²⁶、便宜置籍船が徴用される可能性は少ない。尚、本条項は、徴用実施に際して船主と用船者間の用船契約処理方法を規定しているに過ぎず、関係国の徴用に関する法体系に影響を及ぼすものではない。

NYPE1946 は本条項を欠いているため、本条項については追加条項として別途規定される。その際に参考にされる規定は NYPE1993²⁷ 第 34 条又は NYPE2015²⁸ 第 36 条となろう。NYPE1993 第 34 条は、徴用する政府を「the government of the Vessel's flag」として、徴用期間に政府が支払う用船料は船主が取得すること、徴用期間はオフハイヤー²⁹ であるが定期用船契約の用船期間の一部として消化されることを規定している。船主と用船者双方が持つ用船解除権行使のための徴用期間は用船契約締結時に任意に合意でき、徴用により生ずる損害については、いずれの当事者も賠償請求することができない³⁰。NYPE2015 第 36 条は、NYPE1993 第 34 条を基に、徴用する政府として「or other government to whose laws the Owners are subject」を追加して、さらに用船解除のための徴用期間を「90 日」と明記している³¹。

SHELLTIME4 の第 32 条はいかなる政府による徴用であろうとオフハイヤーとなることを規定している³²。

（4）戦争条項又は戦争危険条項

戦争に発展する恐れがあって危険度が高く一般航行が困難な地域への就航は高い運賃が設定され、用船者にとっては魅力があるため、船主は用船者から戦争危険地域への航海を要請されることがある。安全港が入港後に非安全港になった場合には、用船者が「安全港指定義務違反ではなく、不可抗力事由」と主張して航海を継続させる可能性がある。他方、船主が用船者に協力を迫られて就航承諾した場合には「危険性を認知した上で承諾判断をした」とされて、その後の状況悪化にもかかわらず、用船者が船主の就航拒否を認めない可能性がある。いずれにせよ、船員問題や不稼働問題を含めたその他予測不可能な問題への事前対応策として、船主は戦争条項（war clause）又は戦争危険条項（war risk clause）を規定しておく必要がある³³。

本条項は海上保険と密接に関連する。本条項につき、推奨文言以外のものを使用すると追加割増保険料の取り扱い等の説明が煩雑になるため、現在一般的に使用されている条項は BIMCO の CONWARTIME である。最新版は 2013 年 7 月 16 日に公表され、NYPE2015 第 34 条として規定された³⁴。

NYPE1946 は本条項を欠いており、追加条項として規定される。参考にされる規定は NYPE1993 第 31 条又は NYPE2015 第 34 条となる。NYPE2015 第 34 条では戦争条項の原則が明らかにされている。それは、「戦争危険には、現実の、差し迫った、又は報告された以下の事項を含む。：全ての個人、団体、テロリスト若しくは政治団体、又は承認の有無を問わず全ての国又は自治領の政府による戦争、戦争行為、内戦又は敵対行為；革命；反乱；内乱；準戦争行為；地雷の敷設；海賊行為、強盗又は拘束／略奪（以下“海賊”という。）；テロ行為；敵対行為又は害意ある損壊；封鎖（すべての船舶に対するもの、特定の国籍又は特定の所有の船舶に対するもの、又は特定の貨物、乗組員に対するものその他いかなる態様によるものであるかを問わない。）であって、船長又は船主の合理的判断において、本船、貨物、乗組員その他本船上の人物に対し危険であるか、又は危険となるおそれがあるもの。」であり、用船者は船舶に対してそのような危険が存在する地域への就航を要求できない。規定の有無にかかわらず、船主は目的港が非安全港であることを根拠に配船を拒否することができ³⁵、用船者がそのような地域への

就航を望むのであれば、船主と協議をして同意を取り付けると同時に、追加割増保険料等の追加保険費用と乗組員への割増賃金や特別手当を負担する必要がある。さらに用船者は、運航計画を変更する船長の権限、即ち本船が安全確保のために任意に離路及び退避する、権威や保険者の要求に服する、仕向地を安全港に変更する等の権限を承諾して、それらにかかる一切の時間と費用をも負担しなければならない。尚、船主の揚地変更権の行使は誠実に行われなくてはならず、独断的に行使されてはならない³⁶。NYPE1993 第 31 条 (e) はこの原則と、船主同意後の配船における追加費用一切の用船者負担を簡潔に規定している³⁷

日本が武力攻撃事態となり、戦時禁制品が広く指定され、かつ臨検と拿捕が積極的に実施された場合、日本周辺海域は戦争危険海域に指定される可能性が高まる。万一こうした事態が発生したならば、日本商船隊といえども、用船契約上では原則的に日本への就航を要求されないことを本条項は意味しており、船主が同意して就航する場合でも保険料や船員費を始めとする運航経費の上昇は不可避ということになる。

(5) 戦争による契約解除

戦争発生による用船契約解除条項は、対象国を指定して、それらの国家間での直接的交戦が勃発した場合に、船主と用船者双方が用船契約の解除権を有するとするものである。現在では国連安保理常任理事国（五大国）であるアメリカ・ロシア・イギリス・フランス・中国を対象国とすることが多いとみられるが、実質船主国や旗国を加えることもあり得る。本条項による解除権が発生した場合、合理的期間内に行使しなければ放棄したものとして扱われる恐れがあるため、権利行使の判断は遅滞なく行う必要がある³⁸。

NYPE1946 では追加条項として規定されている³⁹。即ち、用船契約締結時に船主と用船者との間で合意した国（国連又はその他超国家的組織のためにいずれかの国の軍隊が引き受けた行為は、当該国の行為と看做される）の間において「戦争又は現実的戦闘」が勃発した場合で「本用船契約の履行に影響を与える」場合、用船者及び船主は用船契約の解除権を持つ。また、戦争又は現実的戦闘はこれらの国家間の直接的交戦を意味し、地域的戦闘又は上記国家の他国を援助する内戦を含まないと明示されている。

SHELLTIME4 は第 21 条 (d) で旗国が交戦国となった場合には、用船者に解除権を認めており、第 33 条ではアメリカ、ロシア、中国、イギリス、オランダの 5 か国を対象国として解除権を認めている⁴⁰。

本条項は用船契約を解除してしまうのであり、船主或いは用船者だけでなく、用船料を担保にして融資を行った船主のファイナンスにとっても脅威である⁴¹。解除権行使の判断には旗国や実質船主国或いは用船国の戦時政策、交戦国の戦時運航船隊計画、海運市場の変動等といった要素が関係してくるものと思われる。また、解除権の行使は誠実に行われなくてはならず、独断的に行使されてはならない点に注意が必要である。例えば、戦争が始まったが、船舶の運航には全く支障がない形で戦争が行われた場合は、特約の内容によっては、解除権の行使は権利の濫用と判断される場合も出てくると思われる⁴²。但し、戦時下で frustration の法理⁴³によって用船契約の終了が認められた事例もあり、戦争に際しての用船契約は本条項のみに拘束されているわけではない⁴⁴。

第二次大戦後は大国間での直接交戦に至る戦争は生起していないが、対象国は契約毎に多様性を持っており大国に限られるわけではない⁴⁵。日本周辺海域における有事においても解除権行使の可能性が潜在していると思われ、大国間での直接戦闘が生起すれば、日本商船隊が瓦解する結果を招きかねず、本条項には十分に留意すべきである。

3. 海上保険

3.1 戦時における損害賠償責任と免責事由

船主の損害賠償責任については、「1992年の油による汚染損害についての民事責任に関する国際条約」第3条第2項と「1992年の油による汚染損害の補償のための国際基金の設立に関する国際条約」第4条第2項において戦争は免責事由となっている。従って、国内法である「船舶油濁損害賠償保障法」も第3条第1項、同条第3項、同条第4項、第39条の2第1項において、戦争を免責事由としている。

運送人の損害賠償責任についても、「1924年の船荷証券に関するある規則の統一のための国際条約」(1968年改正議定書及び1979年改正議定書を含む)において戦争は免責事由となっている。従って、国内法である「国際海上物品運送法」も第4条第2項において、戦争を免責事由としている。

海上保険は高度に専門化及び国際化されている分野であり⁴⁶、再保険者がヨーロッパやアメリカに多く存在しているという実態がある⁴⁷。海上保険は英国保険業者協会の保険約款を踏襲するものであり、外航貨物海上保険については「2009年協会貨物約款(A)」(institute cargo clause: ICC)第6条及び第7条が、外航船舶保険については「1983年協会期間約款」(institute time clause: ITC)第24条及び第25条が、それぞれ戦争を免責と定めている。その上で、戦時下の外航貨物海上保険は「協会戦争約款」(institute war clauses: IWC)で、戦時下の外航船舶保険は「協会戦争ストライキ約款」(institute war and strike clauses hulls-time: IWSC)で戦争保険としてそれぞれ引き受けられている⁴⁸。尚、IWSCは第4条で、核爆発と五大国のうちいずれかの間の戦争の発生を免責事由としている。またIWSCでは、「解除」と「自動終了」という規定が設けられている。「解除」は保険期間の中途において当初予測しなかったような事態が発生した場合に、7日前の書面予告をもって契約の解除を行うことができる規定であり、「自動終了」は解除予告の有無に関わらず、五大国のいずれかの間の戦争又は政府による本船の強制使用のいずれかが発生した場合に保険契約が自動的に終了する規定である。保険会社が定める航路定限も有効であり、戦争危険海域への入域には戦争保険の保険料と追加割増保険料及びその他の追加保険費用とが必要となる⁴⁹。

船主責任保険(protection and indemnity insurance: PI保険)は国際PIグループ(international group: IG)で国際連携を取っており、IGを通じて13団体⁵⁰ある世界の全PIがプールクレームを引き受けた上で、さらに再保険を掛けている。PI保険は一般除外規定で、船舶保険と同様に戦争を免責事由とした上で、戦争危険特別条項で填補している。また、「解除」と「自動終了」の規定についても前述のIWSCと同様である⁵¹。

3.2 戦争保険の実態

(1) 保険商品の概要

ここで、実際の保険商品を確認する⁵²。まず前提としての「戦争危険」とは「戦争、内乱、その他の変乱」、「水雷、爆弾その他爆発物として使用される兵器の爆発又はこれらの物との接触」、「拿捕、捕獲、抑留、押収又は没収」、「海賊行為又は強盗」、「ストライキ、ロックアウトその他の争議行為又は争議行為の参加者のそれに付随する行為」、「テロリストその他政治的動機又は害意をもって行動する者の行為」そして「暴動、政治的又は社会的騒じょうその他類似の事態」と定義されている。

保険商品は、「船舶戦争保険追加担保特別条項(船主責任)」と「船舶戦争保険追加担保特別条項(船舶乗組員に対する船主責任)」が自動付加される「船舶戦争保険」(institute war and strikes

clauses hulls-time)、「船舶不稼働損失戦争保険」(loss of charter hire insurance including war)及び「船舶不稼働損失戦争保険～封鎖危険～」(blocking and trapping etc. wording (loss of hire / loss of time): BT 保険)で構成されている。これら戦争保険に共通する免責対象は、日本国又は船舶の所有者が属している国・旗国による拿捕・捕獲・押収又は没収、公権力による強制使用・強制買上又は検疫・貿易若しくは関税に関する法令に基づく処分、イギリス・アメリカ・フランス・ロシア・中国のうちいずれかの間の戦争の発生、被保険船舶が日本国の公権力の命令に違反して航行した場合にその時以後に生じた損害に対する補償である。さらに、解除規定と自動終了規定も戦争保険においては共通しており、解除規定は、除外水域の変更等がある場合、保険期間の中途であっても、7日前の書面予告により保険契約を解除或いは契約条件を変更するものであり、自動終了規定は、解除予告の有無にかかわらず、イギリス・アメリカ・フランス・ロシア・中国のうちいずれかの間に戦争が発生した場合と、日本国又は外国の公権力により船舶が強制使用された場合には、その時をもって保険契約は自動的に終了するものである。

(2) 戦争保険の運用

戦争保険は再保険システムが有効に機能しなければ十分な補償を得られず、五大国間の戦争が自動終了の十分条件であることと無関係ではないと思われる。また、国連安保理決議やアメリカ或いはEU等による制裁や禁止或いは制限が発動された場合、保険会社の保険引き受けや保険金支払い等の行為も対象となることが多く、それらの場合には保険会社は当該対象行為を行わない⁵³。つまり、保険を引き受けたとしても、制裁等に抵触する部分が欠落した補償提供となる。また、制裁が緩和されたとはいえ保険分野には至っていないため、キューバの貿易航路は未だに活発化しておらず、イランの貿易航路は先行きが不透明である⁵⁴。

第二次大戦において日本商船隊の海上戦争保険は、1940年6月から損害保険国営再保険法に基づいて日本政府が全額再保険を引き受け、朝鮮戦争でも政府が再保険を引き受けた。イラン・イラク戦争では民間の船舶戦争再保険プールが創設されると共に、税制優遇措置がとられた。2001年のアメリカ同時多発テロでは、保険契約解除規定が二度発動されて戦争保険の引き受け条件が二度引き上げられた上で、アメリカ、イギリス、フランス、ドイツが、各政府の主導する再保険対応システムを提供した。イラン制裁に関しては、イラン産原油を輸送する船舶に対するIGのプールクレームと再保険が制裁対象となったことから、油送船が船舶油濁損害賠償保障契約を締結できなくなり、運航困難に陥った。そのため、イラン産原油の輸送継続を図った日本政府は、特定油送船に係る「特定賠償義務履行担保契約等に関する特別措置法」(タンカー特措法)を制定して、損害保険契約超過金額を政府が日本船主責任相互保険組合に対して交付するという「特定保険者交付金交付契約」⁵⁵を船主と締結した。

戦時の保険の混乱に備えるため平時から、アメリカ政府はアメリカ籍船とアメリカとの利害関係の強い船舶に対して船舶戦争保険を提供しており、イギリス政府はイギリス籍船の95%の船舶戦争保険再保険を引き受けており、ノルウェーのPIクラブはイギリス政府と再保険の取決めを結んでいる⁵⁶。

有事における海上貿易交通の維持を図るためには、海上保険の確実な提供が不可欠である。そのため、日本政府が再保険を含む戦争保険を引き受ける国営のシステムを構築することが必要であろう。例えば長谷(2014)は、まず海上保険を平和安全法制の一分野として検討すること、そして貿易再保険に類似した制度として日本商船隊が負担する追加費用を対象とする国営保険制度を構築すること、タンカー特措法に類似の国営再保険引き受け制度を構築すること、或いは国会議決等に基づいての予算行為による補償制度の創設を提言している⁵⁷。

4. 考察

現代の国際海運は多国籍化が進展し、利害関係者は世界中に散らばっている。日本商船隊もそういった多国籍化においては例外ではなく、従って有事においても、海上貿易交通には外国企業の意志が色濃く反映されることになる。日本が交戦国である場合、交戦相手国への就航や交戦国貨物の輸送については、拿捕や攻撃対象となる日本籍船では実施されないはずであるが、便宜置籍船を含む中立国船では実施される余地があると思われる。仮に日本周辺海域が戦争危険地域であると判断された場合、こうした判断を行うのは日本人や日本政府ではないが、現状では、日本籍船を含む日本商船隊各船の日本就航を是とする外国企業が用船チェーン上に数多く存在するとは思えない。よって、有事に際しても国民生活にとって不可欠な物資を運搬し、よって日本国民の生命線を維持するべく日本商船隊を稼働させるためには、有事においても効力を発揮する用船契約の研究が不可欠である。

用船契約は安全に関わる船長の権限を強化し、リスク回避を推進する傾向がより鮮明となってきた。戦時禁制品の輸送について、船長はそれを中断或いは処分する権限を持っている。しかし戦時禁制品の品目表は交戦相手国が決めるのであり、それが民生品を含んだ広範囲なものとなる可能性もある。もしそのような事態に陥ったとすれば、日本商船隊が輸送できる戦時禁制品以外の貿易貨物はどの程度にまで減少するのか、予測しておくことは不可能と言って良い。なぜならその決定権は交戦相手国にあるからである。

アメリカ、イギリス、フランス、ロシア、中国の五大国間で戦争が生じた場合、戦争保険は自動的に終了する。これは言い換えれば、世界中の商船が戦争危険に対して無保険となることを意味している。この危機に備えている国としてはアメリカ、イギリス、フランス、ノルウェー、スウェーデン、デンマーク、カナダそしてインドが挙げられるが、日本政府は対応策を準備していない⁵⁸。また、この場合には世界の大多数の商船の用船契約が、契約解除条項によって解除の判断を迫られることになることと予測される。五大国間の戦争が世界大戦規模へ拡大するとすれば、無保険である戦争危険地域を避けて商業航海を維持できる可能性は低いものと思われ、各旗国が戦争保険の提供や再保険の引き受けをする必要が出てくる。しかし、便宜置籍国にとってそれは可能な政策であろうか。第二次大戦以来、大国間の戦争や世界大戦を経験していない現代の世界外航海運界にとっては、全く未知の事態と言えよう。もし有事が五大国間の戦争とリンクするならば、その対象金額は莫大なものとなる。

本稿での議論から、用船契約と海上保険の観点から見た場合に、有事における日本の海上貿易交通は平時と同様の運航の継続を約束できる状況ではないということが見て取れよう。これは日本政府による有事対策で対応できる問題と言うよりも、現代の国際海運が持つ構造的な問題と言えよう。第二次大戦までの外航海運は船主国の安全保障体制に組み込まれていたが、船籍や用船チェーン等といった基本的な要素の国際化（多国籍化）が著しく進展した現代の外航海運は、実質船主国によって構築された安全保障体制から既に離脱していると見ることもできよう。加えて船舶は船員が乗組まなければ動かない。従って有事における日本の海上貿易交通の姿をさらに明らかにするためには、船員に関する研究も必要であり、本稿において残された課題として、今後も引き続いて取り組んでいこうと考えている。

1 国土交通省海事局（編）、海事レポート2018, p.100. (<http://www.mlit.go.jp/common/001244662.pdf>) .

2 武力攻撃事態等及び存立危機事態における我が国の平和と独立並びに国及び国民の安全の確保に関する法律第2条第2号。（我が国に対する外部からの）武力攻撃が発生した事態又は武力攻撃が発生する明白な危険が切迫していると認められるに至った事態。

3 国土交通省海事局：前掲書（註1），p.103, 図表II-1-29『我が国商船隊の船籍国別一覧』。

4 水上千之（1994）：船舶の国籍と便宜置籍，東京，有信堂，p.154.

- 5 日本商船隊の外国籍船が便宜置籍船でのみ占められているわけではない。2016 年において、日本商船隊の外国籍船 2,192 隻の船籍国は 34 か国あるが、便宜置籍国とその可能性のある国を除けば、ギリシャ、アメリカ、イギリス、ノルウェー、イタリア、インド、タイ、韓国、マレーシア、中国、ベトナム、ポルトガル、オランダ、インドネシア、デンマーク、ブルネイ、南アフリカ、ドイツの 18 カ国を挙げることができる、その合計隻数は 64 である。日本船主協会統計データ船籍国別構成 (<https://www.jsanet.or.jp/data/pdf/2017data40-7.pdf>)。
- 6 日本海事新聞社主催「2017 船舶管理セミナー in 今治」, 2017 年 11 月 28 日。日本海事新聞社 (2017): 日本海事新聞第 2 部『船舶管理特集』号, 11 月 24 日。船舶管理業強化で日本船主をサポートへ, 日本海運集会所, KAIUN (海運), No.1066, 2016 年 7 月, pp.82-83. 城川三次郎 (2017): 巻頭インタビュー “自ら船を管理する” 価値観を持つ船主と確かな信頼関係をつくりたい, 日本海運集会所, KAIUN (海運), No.1075, 4 月, pp.16-18. によれば、ドイツのベルンハルトシュルテシップマネージメント社は 2008 年に日本支社を設立し、2017 年 3 月現在で日本船主と契約している管理船は約 60 隻あり、内 6 隻は日本籍船であるという。逆に、外国船舶管理会社を起用しない国内船主の例として、瀬野洋一郎 (2016): 巻頭インタビュー船舶管理が何より大事であることを船主は忘れてはならない, 日本海運集会所, KAIUN (海運), No.1070, 11 月, pp.20-23.
- 7 クローズアップ 4 邦船の自社管理体制が強化・洗練 船種別管理の深化や、課題克服へ対策, 海事プレス社, COMPASS, 220 号, 2017 年 7 月, p.10.
- 8 商船は煙突の塗装 (funnel mark) で支配船社を明示している。長期の定期用船の場合は、定期用船契約書の用船者船体色塗装条項 (charterers' colors clause) に基づいて、定期用船者の社色が採用されることが一般的である。
- 9 定期用船者は船長に対して、「再用船に出す」旨の再用船航海指示書 (TC-out sailing instruction) を発する。もちろん、再用船航海ではない、定期用船航海の場合は定期用船者が航海指示書を出す。
- 10 松井孝之 (2012): 設問式 定期備船契約の解説 (全訂版), 東京, 成山堂, p.1.
- 11 松井: 前掲書 (註 10), p.1.
- 12 日本籍船の海外貸渡方式 (マルシップ方式) による混乗制度。日本船主協会海運雑学ゼミナール 159 (https://www.jsanet.or.jp/seminar/text/seminar_159.html)。
- 13 The Baltic and International Maritime Council (BIMCO) ボルチック国際海運協議会。
- 14 BIMCO (1946): Time Charter Government Form Approved by the New York Produce Exchange: November 6th, 1913 - Amended October 20th, 1921; August 6th, 1931; October 3rd, 1946. 定期用船契約書 (ニューヨーク・プロデュース・エクスチェンジ書式), 1913 年 11 月 6 日発行, 1946 年 10 月 3 日改定。
- 15 Time Charter Party (for Tanker), December 1984 タンカー用定期用船契約, 1984 年 12 月発行。
- 16 松井: 前掲書 (註 10), p.2.
- 17 船主は再用船契約の当事者ではないため、当然のことではあるが、例えば NYPE1946 は、L16-17 で「Charterers to have liberty to sublet the vessel for all or any part of the time covered by this Charter, but Charterers remaining responsible for the fulfillment of this Charter Party.」と定めている。日本海運集会所 (編), 新訂対訳定期備船契約書式集, 東京, 近藤記念海事財団, 1998 年, pp.48-49. これは、再用船しても用船者の責任には影響しないという内容であり、再用船がある場合、用船者と再用船者の契約は back to back の内容で作成されることが多いが、船主は用船者との間の契約のみに拘束される、ということの意味している。定期備船契約実務ガイド編纂委員会 (編), 海事契約ワークショップ定期備船契約実務ガイド, 定期備船契約実務ガイド編纂委員会, 2017 年, p.12.
- 18 BIMCO: 前掲書 (註 14). 日本海運集会所: 前掲書 (註 17), pp.48-49.
- 19 定期備船契約実務ガイド編纂委員会, 前掲書 (註 17), pp.15 と 138-167.
- 20 定期備船契約実務ガイド編纂委員会, 前掲書 (註 17), pp.17-18.
- 21 定期備船契約実務ガイド編纂委員会, 前掲書 (註 17), p.19.
- 22 松井: 前掲書 (註 10), pp.72 と 75.
- 23 BIMCO: 前掲書 (註 14). 日本海運集会所: 前掲書 (註 17), pp.48-49.
- 24 定期備船契約実務ガイド編纂委員会: 前掲書 (註 17), pp.136-137.

- 25 松井：前掲書（註10），pp.82と85．外航海運における海事裁判の多くは英国法に則り、英国で行われる。SAGA COB号事件（"K/S PENTA SHIPPING A/S v. ETHIOPIAN SHIPPING LINES CORPORATION"，Lloyd's Law Reports, Vol.2, 1992, pp.545-551.）では、裁判所は事前に襲撃の予測が困難な港は非安全港とは言えないとした。CHEMICAL VENTURE号事件（"PEARL CARRIERS INC. v. JAPAN LINE LTD."，Lloyd's Law Reports, Vol.1, 1993, pp.508-522）では、裁判所はイランイラク戦争において特定のペルシャ湾内航路が非安全航路であることを認めたが、船主が事前に用船者と就航ボーナスの交渉をしていたことから、損害賠償請求権を放棄していたと認定した。EVIA号事件（"KODROS SHIPPING CORPORATION v. EMPRESA CUBANA DE FLETES"，Lloyd's Law Reports, Vol.2, 1982, pp.307-322.）では、裁判所はイランイラク戦争においてバスラ港が非安全港であることを認めたが、船主が就航に同意していたとして用船者への損害賠償は認めなかった。CONCORDIA FJORD号事件（"D/S A/S IDAHO v. COLOSSUS MARITIME S.A."，Lloyd's Law Reports, Vol.1, 1984, pp.385-388.）では、裁判所は寄港時のペイルートが非安全港となっていたことと、船主には就航拒否権が明文上与えられていなかったことから、用船者への損害賠償請求を認定した。
- 26 フォークランド戦争でイギリス政府が商船徴用を行った例がある。豪華客船クイーンエリザベス2世号が軍隊輸送船として行動したことは象徴的であった。
- 27 BIMCO（1993）：Time Charter New York Produce Exchange Form: November 6th, 1913 - Amended October 20th, 1921; August 6th, 1931; October 3rd, 1946; Revised June 12th, 1981; September 14th 1993. 定期用船契約書（ニューヨーク・プロデュース・エクスチェンジ書式），1913年11月6日発行，1993年9月14日改定。
- 28 BIMCO（2015）：Time Charter New York Produce Exchange Form: November 6th, 1913 - Amended October 20th, 1921; August 6th, 1931; October 3rd, 1946; Revised June 12th, 1981; September 14th 1993; June 3rd 2015. 定期用船契約書（ニューヨーク・プロデュース・エクスチェンジ書式），1913年11月6日発行，2015年6月3日改定。
- 29 Off Hire 不稼働期間のことであり、船舶が用船運航から外れている状態。用船者が船主へ支払う用船料は発生しない。具体的には、船主責任による入渠や滞船或いは故障等を原因として、用船者が船舶を商業運航に供せない状態をいう。
- 30 BIMCO：前掲書（註27）．定期備船契約実務ガイド編纂委員会：前掲書（註17），pp.228-229.日本海運集会所：前掲書（註17），pp.40-41.
- 31 BIMCO：前掲書（註28）．定期備船契約実務ガイド編纂委員会：前掲書（註17），p.229.
- 32 書式：前掲書（註15）．日本海運集会所：前掲書（註17），pp.194-197.
- 33 定期備船契約実務ガイド編纂委員会：前掲書（註17），p.233.
- 34 BIMCO：前掲書（註28）．定期備船契約実務ガイド編纂委員会：前掲書（註17），pp.233-238.
- 35 松井：前掲書（註10），p.303.
- 36 松井：前掲書（註10），p.302.
- 37 BIMCO：前掲書（註27）．定期備船契約実務ガイド編纂委員会：前掲書（註17），pp.234-235.日本海運集会所：前掲書（註17），pp.38-39.
- 38 確立した基準はないが、判例に基づけば、戦争開始後遅くとも7日から10日以内に解約通知が出されるべきという。松井：前掲書（註10），pp.297-298. 定期備船契約実務ガイド編纂委員会：前掲書（註17），p.241. BELPAREIL号事件（"THE BELPAREIL"，Lloyds, Vol.63, p.175.）では、裁判所は解約権発生から8か月経過後の行使は許されないとした。NORTHERN PIONEER号事件（"CMA CGM S.A. v. BETEILIGUNGS-KOMMANDITGESELLSCHAFT MS "NORTHERN PIONEER" SCHIFFFAHRTSGESELLSCHAFT m.b.H & CO. AND OTHERS [2002] EWCA Civ 1878"，Lloyd's Law Reports, Vol.1, 2003, pp.212-226. <http://www.bailii.org/ew/cases/EWCA/Civ/2002/1878.html>）では、裁判所は対象国の参戦から1か月経過後の解約権行使は合理的期間内の行使ではないとした。
- 39 定期備船契約実務ガイド編纂委員会：前掲書（註17），p.241.
- 40 書式：前掲書（註15）．日本海運集会所：前掲書（註17），pp.186-187と196-197.
- 41 松井：前掲書（註10），p.294.
- 42 松井：前掲書（註10），p.298.
- 43 松井：前掲書（註10），pp.220-225. frustrationの法理とは、「船舶が全損になり用船契約の履行が不可能になった場合など一定の出来事が発生した場合、用船契約が消滅し、船主及び用船者のいずれも各々の契約上の義務を免れる」という例外的なものである。一般的に用船契約に関して frustration が認められるのは「履行不能」「遅延」「用船契約成立後の法律の変更」の3つの場合であるとされる。

- 44 松井：前掲書（註10），pp.298-300. frustrationは、用船契約をそのまま継続させることが当事者にとっては著しく不正義であると言えるような事情の認められた場合にのみ成立するが、判例は戦時下での具体的な基準についてはケースバイケースのようである。CHRYSLIS号事件（“VINAVA SHIPPING CO. LTD. v. FINELVET A.G.”, Lloyd’s Law Reports, Vol.1, 1983, pp.503-513.）では、裁判所は船舶のいる水路の封鎖が不特定期間継続する見込みが確定的となった時点でfrustrationは成立するとした。SILVER OAK号事件（“PORT LINE, LTD. v. BEN LINE STEAMERS, LTD.”, Lloyd’s Law Reports, Vol.1, 1958, pp.290-304）では、裁判所は船舶の徴用後に残存用船期間が10か月あるとしてfrustrationを認めなかった。BRECONIAN号事件（“THE BRECONIAN”, Times Law Reports, Vol.33, 1917, p.72）では、裁判所は船舶が徴用時点で残存用船期間が4か月だけしかないとしてfrustrationの成立を認めた。PACIFIC PHOSPHATE v. EMPIRE TRANSPORT事件（“PACIFIC PHOSPHATE v. EMPIRE TRANSPORT”, Times Law Reports, Vol.37, 1920, p.750）では用船契約上に、戦争発生時の用船契約延期条項があったにもかかわらず、戦争によるfrustrationが認められた。
- 45 松井：前掲書（註10），pp.295-297. 少なくとも1999年のコンボ紛争に際して生じた解除権行使事例に関する判例が存在している。Northern Pioneer号事件（註38）。
- 46 法務省民事局参事官室（2007）：保険法の見直しに関する中間試案の補足説明，法務省。
- 47 林田桂（1982）：船舶戦争保険に関する問題点について，保険学雑誌，499，日本保険学会，p.86.
- 48 落合誠一（1982）：わが国船舶戦争保険の法律問題—イラン・イラク戦争に関連して，国際商事法務，10(1)，国際商事法研究所，p.2. 船舶保険契約が戦争危険を除外するのは、近代戦による損害が異常に高額になりうることとその性質上、危険の測定が困難であるためである。
- 49 長谷知治（2014）：海運・海洋に関するリスク管理—有事に係る保険を事例に—，海事交通研究，第63集，山縣記念財団，pp.54と56.
- 50 13団体は、American, Britannia, Gard, Japan, London, NoE, Shipowners, Skuld, Standard, Steamship, Swedish, UK, WoE.
- 51 長谷：前掲書（註49），pp.56-57. Japan P&I Club（2018）：Rules & List of Correspondents, pp.29-30 & 67-69. JPIの場合、保険契約規定第35条第1項第2号によって除外し、P&I戦争危険特別条項によって填補している。
- 52 三井住友海上火災保険株式会社（2010）：契約概要のご説明 外航船のための船舶封鎖危険等不稼働損失戦争保険 BLOCKING AND TRAPPING ETC. WORDING (LOSS OF HIRE/LOSS OF TIME). 三井住友海上火災保険株式会社（2010）：契約概要のご説明 船舶戦争保険・船舶不稼働損失戦争保険。
- 53 長谷：前掲書（註49），p.57.
- 54 イランの貿易航路に関しては、アメリカの対イラン経済制裁の再開によって再び配船不可能となることが危惧されている。トピックス「米イラン制裁、荷動き・保険・造船への影響は」、COMPASS、226号、海事プレス社、2018年7月、53頁。
- 55 船主は政府に納付金を納める。
- 56 長谷：前掲書（註49），pp.58-60.
- 57 長谷：前掲書（註49），pp.61-62.
- 58 林田：前掲書（註47），pp.88-90. 林田は長谷と同様に、日本が船舶戦争保険に国営再保険か国営保険の制度を設定することを提言している。

第9回年次大会概要

日本海洋政策学会第9回年次大会が、「海洋政策をめぐる日本と世界の動向」という統一テーマのもと、2017年12月2日（土）に東京大学本郷キャンパス小柴ホールにおいて開催された。約130名が参加し、基調講演、研究発表、ポスターセッション、パネル・ディスカッションがいずれも盛会のうちに開催された。また、本学会の年次総会も併せて開催された。

坂元茂樹・第9回年次大会実行委員長の司会により奥脇直也 会長の開会挨拶から始まり、次に、基調講演として、総合海洋政策推進事務局長の羽尾一郎氏による「第3期海洋基本計画の策定に向けて」、続いて政策研究大学院大学副学長の角南篤氏による「SDGs（持続可能な開発目標）と日本の科学技術外交」が行われた。続いて、次の研究発表7件、及び8件のポスターセッションが行われた。（発表者敬称略）

1. 「大陸棚境界画定紛争解決における共同資源開発協定と裁判の位相—東チモール・オーストラリア大陸棚境界画定紛争を中心に—」（大河内美香）
 2. 「公海における生物資源保護のための戦略と実効性確保を巡る課題—OSPAR 条約とナウル協定の比較考察」（小林正典）
 3. 「海洋保護区の設定に関する国際協力の動向：南極海の事例」（大久保彩子）
 4. 「里海の適応的管理への包括的富指標の適用可能性について」（太田貴大）
 5. 「我が国周辺海域における 船舶自動識別装置（AIS）をめぐる外国漁船の動向」（松本浩文）
 6. 「諸外国の海洋石油・天然ガス開発に係る環境影響評価について」（那須卓）
 7. 「海洋保護区政策からみた福岡県宗像沖ノ島と関連遺産群の世界遺産指定」（清野 聡子）
-
- 1) 「ナウファスを活用した沖合の地震に伴う長周期海面変動観測（2016 年福島沖地震の事例）」（永井 紀彦）
 - 2) 「洋上風力発電導入に係る合意形成に関する検討」（須田紗耶加）
 - 3) 「海と川からごみをなくすために」（仲井圭二）
 - 4) 「IMOにおけるGBSレジームの予備的検討 —船舶構造規制をめぐるパブリック・プライベート間のつなひき」（坂井伸行）
 - 5) 「包括的富指標を用いた里海サステナビリティ評価に資する具体的な資本・ストック指標の検討：長崎県大村湾の沿岸域管理活動を事例として」（山本理央）
 - 6) 「海洋政策学のアプローチを用いた地方沿岸域の活性化に向けて」（神田穰太）
 - 7) 「海洋・宇宙の産学官連携方策に関する研究—海洋の総合管理にむけて—」（廣野康平）
 - 8) 「海洋基本計画及び各年次報告」（中原裕幸）

午後後半からは、パネル・ディスカッション『第3期海洋基本計画への期待』が行われた。

モデレータ：兼原敦子（上智大学）

パネリスト：浦辺徹郎（SIP）、日比谷紀彦（東京大学）、宮原正典（水産研究・教育機構）、
吉村隆（経団連）

なお、パネル討議内容は、日本海洋政策学会ニューズレター第6号（2018年1月号）に掲載しているので、
参照されたい。

最後に寺島紘士 副会長が挨拶を行い、年次大会は閉会となった。

編集後記

日本海洋政策学会誌第8号より、編集委員長をおつとめすることになった。とまどうことも多かったが、前任者の山形先生に御助言を受けながら、また、副委員長の3名の先生方や編集委員の先生方の多大なご助力もあって、第8号を発刊する運びとなった。正直なところ、ほっとしている。

第8号は、なによりも、日本海洋政策学会10周年記念号であることが特徴である。会長の巻頭言にはじまり、各界を代表する方々からのご祝辞も掲載させていただくことができた。初代会長のご祝辞をよむと、営々と、学会を存立させていくことの大切さを、切々と感じる。学会誌の編集も、もちろん、その一環をなしている。

Interdisciplinaryな学会ということで、掲載される論文等が、さまざまな内容をもつことはいうまでもない。Interdisciplinaryということは、編集作業でも顕著に表れる。編集過程では、執筆スタイルを中心として、異なる分野からは、異なる御助言をいただくことも多く、大変に参考になった。異なる意見の中から、合理的で、また、読者にとって適切な編集を行っていくことが、本当に重要であると感じている。まだまだ、執筆スタイルをはじめ、編集方針については、改善していく余地がたくさん残されているように思う。

みなさまの貴重な御助言や御助力を得ながら、少しずつでも、編集作業をよいものにしたい。そうして、次に引き継ぐまでが、わたくしのつとめだろう。

編集委員長 兼原 敦子

第7号（2017年11月発行）では、次の専門家の方々に査読をお願いしました。

江藤 淳一、遠藤 久、加々美 康彦、兼原 敦子、茅根 創、河野 真理子、経塚 雄策、
小松 輝久、佐藤 慎司、城山 英明、竹下 啓介、多部田 茂、田村 兼吉、都留 康子、
徳永 佳奈恵、中田 薫、中村 秀之、西村 智朗、福島 朋彦、許 淑娟、堀 美菜、松田 裕之、
水井 涼太、道田 豊、横溝 大、脇田 和美、和田 良太、渡辺 一生（五十音順）

編集委員会

委員長 兼原 敦子（上智大学）[国際法]

副委員長 窪川かおる（東京大学）[海洋生物学]

西村 弓（東京大学）[国際法]

早稲田卓爾（東京大学）[海洋情報]

委員 河野真理子（早稲田大学）[国際法]

黒倉 壽（東京大学・名誉教授）[水産]

小松 輝久（横浜商科大学）[海洋生態学]

佐藤 慎司（東京大学）[海岸工学]

佐藤 徹（東京大学）[海洋環境工学]

下迫健一郎（港湾空港技術研究所）[海岸・海洋工学]

高木 健（東京大学）[船舶海洋]

道田 豊（東京大学）[海洋物理学]

森川 幸一（専修大学）[国際法]

八木 信行（東京大学）[水産政策]

山形 俊男（海洋研究開発機構）[気候力学]

（五十音順）

日本海洋政策学会誌投稿規程

1. 投稿の原則

- 1.1 投稿原稿は、その内容が日本海洋政策学会の活動に相応しい内容であること。
- 1.2 投稿者は原則、本学会会員に限る。但し、編集委員会が認めた者についてはこの限りではない。
- 1.3 掲載された論文等の著作権は、著者から本学会に譲渡される。転載許可が必要な図表を用いる場合は、著者の責任で転載許可を取る。
- 1.4 投稿原稿は和文または英文に限る。
- 1.5 著者は、執筆要領に従って作成した原稿ファイルをEメールに添付して事務局宛に提出すること。査読の結果受理された場合には、あらかじめ最終原稿ファイルを送信すること。
- 1.6 投稿された原稿は返却しない。
- 1.7 投稿料は無料とする。ただし、カラーページについては実費を執筆者負担とする。

2. 投稿原稿の体裁

2.1 原稿の種類と定義

投稿原稿の種類は、論文、研究ノート、報告、解説、展望、その他とする。

- (1) 論文
海洋政策の基礎となる、あるいは海洋政策に関係する研究成果をとりまとめたものであり、独創性、信頼性があり、学術的価値のある内容で完結した原著研究報告。
- (2) 研究ノート
海洋政策研究に貢献するアイデア、資料、事例等の解析。
- (3) 報告
調査、観測、災害事例、集会等に関する報告。
- (4) 解説
特定の主題について広範な読者を対象として解説したもの。
- (5) 展望
特定の主題について将来の展望をまとめたもの。
- (6) その他
本学会が特に掲載を認めたもの。

2.2 原稿の長さ

原則として論文、報告、解説については、図、参考文献を含めて刷り上り20頁以内、研究ノート、展望については同10頁以内とする。なお、B5版刷り上り1頁は、1,200字である。

2.3 原稿の書き方

原稿の書き方は執筆要領に従うこと。

日本海洋政策学会誌 第8号

2018年11月

編集：日本海洋政策学会編集委員会

発行：日本海洋政策学会

〒105-0001 東京都港区虎ノ門1-15-16

笹川平和財団ビル6階

(公財) 笹川平和財団 海洋政策研究所気付

TEL & Fax : 03-6457-9701

mail : office@oceanpolicy.jp

url : <http://oceanpolicy.jp>

2018年11月 ©2018 日本海洋政策学会

ISSN : 2186-3954

Journal of Japan Society of Ocean Policy

No.8

(November 2018)

Special Issue for the 10th Anniversary of Japan Society of Ocean Policy

Contents

Foreword: Future Order of Ocean and The Third Basic Plan on Ocean Policy Naoya Okuwaki	4
Congatulatory Remarks	
Hiroshi Komiyama	9
Keizo Takemi	10
Ichiro Hao	11
Koji Miyahara	12
Shin Kisugi	13
An Introduction and Evaluation of a Bill for 'Promotion of Special Sea Areas Use for Power Generation of Electricity Using Renewable Energy' Shin Kisugi	14
Analysis of Oil and Gas Exploitation in Settlements of Continental Shelf Delimitation Conflicts Mika Okochi	29
Comparative Analysis on International Trends and Implementations of Three Major Countries towards the Sustainable Development Goal 14: Japan, France and U.S.A. Mai Fujii, Miko Mackawa, Eka Higuchi	49
A Study on Coastal Zone Management Regulation in Terms of Promoting the Construction of Offshore Windfarms or Execution of Disposal of Discarded Pleasure Boats Tatsuro Suwa	71
A Study of Overseas Marine Transportation in National Emergency: from the Viewpoints of Charter Party and Maritime Insurance Shingo Yoshino	82
Summary of the 9th Annual Meeting	94
Editorial Note Atsuko Kanehara	96
