

日本における海洋空間の
利用調整に関する研究

諏訪 達郎

政策研究大学院大学
博士（政策研究）

2021年3月

要 旨

本研究の問題意識は以下のとおりである。即ち、海洋空間の重要性が増大する現状において、持続可能性に配慮しつつ海洋空間をより効率的かつ公平に利活用していく必要性が一層高まっており、同一の海洋空間において競合する利用相互の調整が必要となるはずである。しかしながら、現状においては、海洋における利用調整の重要性及び実際に生じている問題が具体的に認識される機会が不十分であり、実効性のある対応策が講じられていないと考えられる。

第1章では、海洋空間の効率的かつ公平な利活用に向けた利用調整の必要性を示した上で、行政法学における公物管理法の分野、行政学における省庁間セクショナリズム、国際法及び行政法における領海、排他的経済水域の境界の画定等に係る研究を中心に先行研究を整理した。これらの先行研究を踏まえて、海洋空間の利用と管理が総合的、計画的に行われず、地方公共団体間、国際間の境界の設定も曖昧になっている現状に問題があると考えられているが、その要因が正面から余り議論されてこなかったことを示した。その上で、既存の文献に基づく情報が分散し錯綜していて全体像の把握が困難である現状において、これらの情報を整理・統合して記述することが有意義であるとした。

第2章では、海洋の利用及び管理の各分野に関連する日本の現行の主要な法制度について、法令の目的、区域の指定、管理権限又は規制権限を有する者、規制、実効性の確保策等に着目して整理した。その結果、海洋空間の利用と管理という横断的な視点に立つと、各分野の法制度が所管省庁ごとに縦割りで制定、改廃、運用されており、かつ、海洋空間の統合的、計画的な利用と管理という横断的な視点が不十分であると考えられることを示した。このような縦割りの法制度の運用が地方公共団体の首長により統合されない点に加え、個別目的での海洋空間の利用及び管理に係る制度が設けられていない海洋空間（一般海域）については、洋上風力発電以外の利用及び管理については法令の空白域となっている点が陸域と対照的であることに着目した。

第3章では、海洋空間の総合的、計画的な利用と管理の問題に対して、国際的にどのように取り組んでいるかという問題意識から、国際機関に加え、アメリカ、EU、英国、オーストラリア、中国の各国における海洋空間の利用と管理に係る制度と事例を、日本における海洋の利用及び管理に係る法制度と対比した。これらの国々においては、海洋環境保護、利用調整、経済活動等の目的のために、それぞれ沿岸域管理と海洋空間計画策定に係る制度に基づいて沿岸域管理計画及び海洋空間計画が策定されている。対照的に、日本においては、縦割りの既存の制度を改正して対応し、それでもなお対応困難な場合に、その分野のみを対象とした新規の制度を創設している点を指摘した。

第4章は本研究の中心となるものであり、海運、海上交通安全、漁業、資源開発、環境保全、個別海域管理（港湾、漁港、海岸等）に係る法令の整備の過程において、日本の海洋空間の利用及び管理に係る特徴が明らかになるのではないかと問題意識に

基づき、これらの法令の整備過程について歴史的に分析した。その際、港湾法の制定が戦前に検討されながら関係省庁間の調整未了によって制定が戦後に持ち越された事案、海上交通安全法の制定に際して海運と漁業との利用調整が図られた事案、一般海域の利用及び管理に係る法制度を整備すべく、関係省庁が数次にわたり検討したものの、いずれも立法化に至らなかった事案に着目した。

第5章では、前章までの内容を踏まえて、海洋空間の利用調整に係る総合的制度が整備されない原因について検討し、日本における海洋空間の利用調整に係る制度を整備する上で必要と考えられる要素を集約した。

第1に、経済情勢、自然災害等制度を所掌する主体が影響を及ぼせない外部の要因により制度を整備せざるを得ない事態に追い込まれた場合に制度の整備が進展すると考えられることから、政策的な必要性及び切迫性を挙げた。

第2に、政策的に必要不可欠とまではいえないとしても制度を所掌する主体が自身にとって政策的な実益があると判断する場合には、当該主体が自主的に制度を整備することを決断すると考えられるとした。

第3に、このような制度の整備に当たって、特に海洋空間の利用において競合する他の利用との調整に当たって、それぞれの利用に関係する省庁が異なる場合には省庁間調整が不可避となることを挙げ、上記の一般海域の利用及び管理に係る法制度の整備を試みた事案では関係省庁がいずれも消極的な対応であったこと（消極的セクショナリズム）が通常省庁間セクショナリズムの事案とは対照的であることを示した。その上で、このような調整が関係省庁間では困難である場合は内閣等省庁を超えたレベル、さらに、関係国との協定が必要となる場合は外交交渉による利害調整が必要となるとした。

本研究で指摘した問題点を、より一般化、抽象化すると、上記の消極的セクショナリズムの事案のように、対応策の実施に必要な要件を充足し難い課題に対して、一旦、政策的な必要性及び切迫性、政策的な実益に基づく推進力のいずれかが顕在化した場合には、関係機関が主体的に利害調整を行うことにより、制度設計に係る問題点が明確化され、制度の運用に当たって検討が必要な事項が具体化されていくことで、多数の機関が関与し、多分野に跨る政策の実施が可能となる事案である点が特徴的であると考えられる。その際、このような消極的セクショナリズムの事案においては、具体策を講じようとする誘因がより一層働くため、通常積極的セクショナリズムの事案よりも政策的な必要性及び切迫性、あるいは政策的な実益に基づく推進力が必要とされる。

本研究の政策的含意は以下のとおりである。即ち、政策的な必要性及び切迫性、政策的な実益に基づく推進力、省庁間、省庁を超えたレベル又は外交交渉による利害調整に配慮することにより、今後の法制度の整備及び制度の運用を円滑に進めることが可能となり得るが、利害調整の成否は、関係省庁、機関の主体的な行動に左右される。利害調整を通じて、関係省庁、機関との合意を形成することにより、制度設計に係る問題点を明確化し、制度の運用に際して検討が必要な事項を具体化することが可能となる。

謝 辞

本稿は、政策研究大学院大学博士課程政策プロフェッショナルプログラムにおける学位論文として執筆したものである。プログラムディレクターの飯尾潤先生には、事例研究における方法論を初歩からご指導いただき、本稿の執筆に当たっては、特に第1章第1節と第5章の構成及び内容について試行錯誤を繰り返す中で、改善すべき点を明確に指摘していただいたことで何とか本稿を完成させることができた。さらに、2020年初頭からコロナ禍が継続し、一時期、対面でのご指導と学内施設の利用も不可能となった状況において、執筆・修正が遅れないようにスケジュールを明示して叱咤激励していただいた。博士課程委員会委員長の増山幹高先生には社会科学方法論に係る演習の機会を通じて論文へのアドバイスをいただいた。増山先生、政策研究センター所長の木島陽子先生、東京大学公共政策大学院の城山英明先生には、博士論文発表会において、本稿において改善すべき点を明確にご指摘いただき、内容を全般的に見直す機会をいただいたことに感謝申し上げたい。

筆者が日本における海洋空間の利用調整に関心を抱いた直接の契機は、前職の東京大学公共政策大学院において、2016～2017年度に「海洋利用に関する合意形成手法の開発」に係るプロジェクトに参画し、洋上風力発電設備の設置等海洋空間の利用調整に関する法制度について研究を担当したことである。筆者は、1998年4月に運輸省に採用された後、港湾局管理課に配属され、2000年の港湾法一部改正に携わっていたが、この機会を通じて、多分野に及ぶ関連事例の把握に努め、また陸域とは対照的に、海洋空間を管理する法令の空白域がどのような経緯により生じているのかという点に関心を持つようになった。本プロジェクトにおいてご指導をいただいた道田豊先生（大気海洋研究所、プロジェクト長）、城山先生、八木信行先生（農学生命科学研究科）に加え、ヒアリング調査への参画等を通じて筆者をサポートしてくださった特任研究員の杉野弘明さん、徳永佳奈恵さんに厚く御礼を申し上げる次第である。また、沿岸域管理法制度論のご講義を聴講させていただいた交告尚史先生、三浦大介先生、ヒアリングをご快諾いただいた、廣瀬肇先生（広島文化学園大学）、中野勝哉先生（海上保安大学校）、北九州市港湾空港局、茨城県土木部港湾課、広島県空港港湾部関係各位に感謝申し上げます。

第3章、第4章における米国に係る箇所執筆に際しては、筆者が財団法人運輸政策研究機構国際問題研究所在ワシントン研究室（現・一般財団法人運輸総合研究所ワシントン国際問題研究所）在職中に、米国における持続可能な貨物輸送に係る研究会の準備を通じて、米国の海事法、海洋空間の管理等について調査した経験を活用することができた。

第4章で取り上げた事例は、国土交通省水管理・国土保全局水政課、港湾局総務課・海洋環境課へのヒアリング等を通じて得られたものであり、過去の検討の経緯等ご教示いただいた関係各位のご協力に感謝する次第である。

最後に、筆者が海洋空間の利用調整に係る研究に専念できるようにすべく、行政官国内
内研究員として送り出していただいた人事院事務総局人材局研修推進課及び国土交通
省大臣官房人事課関係各位、かつての上司で博士号の取得を強く薦めてくださった中野
宏幸株式会社エージェンシー顧問に厚く御礼申し上げる次第である。

目 次

第1章 課題と視角	1
第1節 海洋空間の効率的かつ公平な利活用に向けた利用調整の必要性	1
第2節 先行研究	3
1. 行政法学の空間や領域の管理に係る分野における研究	4
(1) ドイツの土地法と日本の土地法の比較研究	4
(2) 日本固有の土地利用法制の構造における矛盾	5
2. 海洋空間の利用及び管理に係る歴史的分析	6
(1) 近世の漁業社会構造に係る歴史的分析	6
(2) 近代以降の個別海域の管理及び利用に係る歴史的分析	6
3. 慣習に基づく海洋管理、利用に係る法的分析	7
(1) 漁業に係る入会権	7
(2) 漁業とマリン・レジャーとの利用調整	8
4. 行政法学の公物管理法分野における海の管理に係る研究	10
(1) 公物管理法における論点	10
(2) 法定外公共物の管理に向けた具体案の検討	12
(3) 沿岸域総合管理について	13
5. 行政学における省庁間セクショナリズム等に係る研究	14
(1) 日本の行政官僚制に特徴的な伝統的特色	14
(2) 権限を媒介とする行政職員の集団化	15
(3) 行政組織における最大動員型管理	16
(4) 「大部屋主義」の職場組織	17
(5) 官庁セクショナリズムに係る研究	17
(6) 「総合調整」と「省間調整」に係る研究	19
(7) 政権与党の介入により組織的・総合的な政策の実施が妨げられた実例	21
6. 決定権者が不明確な政策課題におけるガバナンスに係る研究	21
(1) 地方公共団体の区域及び境界に係る研究	22
(2) 領海、排他的経済水域の境界に係る研究	25
(3) 国際行政に係る研究	32
7. 小括	33
第3節 本稿の分析の方法と対象	34
第2章 日本における海洋空間の利用及び管理に係る法制度	37
第1節 海洋基本法及び海洋基本計画	37
1. 海洋基本法	37

2. 海洋基本計画	38
(1) 第1次海洋基本計画	38
(2) 第2次海洋基本計画	39
(3) 第3次海洋基本計画	39
第2節 海洋空間の境界画定及びその保全に係る法令	40
1. 領海及び接続水域に関する法律	40
2. 領海等における外国船舶の航行に関する法律	40
3. 排他的経済水域及び大陸棚に関する法律	41
4. 海洋構築物等に係る安全水域の設定等に関する法律	41
5. 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	41
第3節 海洋の財産管理に係る法令	42
1. 民法	42
2. 国有財産法	43
第4節 海上交通に関連する法令	44
1. 海上衝突予防法、港則法および海上交通安全法	44
2. 水路業務法	45
3. 海上運送法	45
4. 港湾運送事業法	45
第5節 漁業及び水産資源開発に関連する法令	46
1. 漁業法	46
(1) 現行法における漁業権の位置づけ	46
(2) 2018年改正による漁業権制度の見直し	47
2. 領海及び排他的経済水域における外国人漁業の規制	47
3. 海洋水産資源開発促進法	48
4. 慣習に基づく地先水面の管理	48
第6節 鉱物資源開発に関する法令	48
1. 鉱業法	48
2. 鉱業法一部改正法(2011年)	49
(1) 特定鉱物及び特定区域	49
(2) 許認可権限の主体	49
(3) 資源探査への対処	50
第7節 海洋環境保全に関する法令	50
1. 海洋汚染防止及び廃棄物処理に関する法律	51
(1) 海洋汚染等及び海上災害の防止に関する法律	51
(2) 船舶油濁損害賠償保障法	51

(3) 海岸漂着物処理推進法	51
2. 海洋環境保護に関する法律	52
(1) 自然公園法	52
(2) 自然環境保全法	53
(3) 水産資源保護法	53
(4) 文化財保護法	53
(5) 日本の海洋保護区	54
第8節 個別海域管理法令（港湾法、海岸法、漁港漁場整備法、公有水面埋立法）	54
1. 港湾法	55
(1) 概要	55
(2) 洋上風力発電施設の設置の円滑化に向けた改正	56
2. 漁港漁場整備法	57
3. 海岸法	57
(1) 概要	57
(2) 1999年改正	58
(3) 2014年改正	60
4. 公有水面埋立法	60
第9節 一般海域の利用及び管理に係る法令について	61
1. 一般海域の管理権限	61
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法律	62
第10節 小括	63
第3章 海洋空間の利用及び管理に係る制度及び事例の国際比較	65
第1節 米英豪中各国及びEUの制度と事例	65
1. 米国	66
(1) 沿岸域及び海洋管理における連邦と州の関係	66
(2) 沿岸域管理法（Coastal Zone Management Act）	66
(3) 洋上風力発電に係るSAMP（特別エリア管理計画）	69
(4) 国家海洋政策（National Ocean Policy）の策定	71
(5) 漁業法	71
(6) 小括	72
2. EU	72
(1) 統合的沿岸域管理	72
(2) 海洋政策と海洋空間計画策定（MSP）	73
(3) 小括	74
3. 英国	74

(1) 沿岸域管理	74
(2) 海洋ガバナンスの転換	74
(3) 海洋・海岸アクセス法の制定	75
(4) 小括	76
4. オーストラリア	76
(1) 沿岸域管理	76
(2) グレートバリアリーフ海洋公園法	76
(3) オーストラリア海洋政策と海洋バイオリージョン計画	77
(4) 小括	78
5. 中国	79
(1) 海域のゾーニングと海域管理法の制定	79
(2) 沿岸域管理と海洋空間計画策定における問題点	80
(3) 小括	80
第2節 沿岸域管理及び海洋空間計画策定 (Marine Spatial Planning) の推進に係る国際的な取組み	81
1. 沿岸域管理に係る取組み	81
2. 海洋空間計画策定の推進	81
3. 沿岸域管理及び海洋空間計画における課題 (対象水域の限定、漁業を対象から除外等)	82
第3節 小括	83
1. 沿岸域管理計画及び海洋空間計画 (MSP) が策定された経緯	83
2. 沿岸域管理及び海洋空間計画の策定及び運用に係る問題点	84
第4章 日本における海洋空間の利用及び管理に関する法令の整備過程に係る歴史的 分析	87
第1節 近世における海域の利用及び管理	87
1. 海運の発展	87
2. 一村専用漁場の慣習	88
3. 港湾の改修築	88
4. 海岸域の利用	89
5. 小括	89
第2節 戦前における海域利用及び管理と関係法令の整備	90
1. 近代海運業の発展	90
2. 海上交通の安全管理	91
(1) 海上交通安全に係る法令の整備	91
(2) 海軍水路部による海洋測量と海図・水路誌作成	92

3. 漁業権の法制化	94
(1) 漁業法準備期(1868年～1900年)	94
(2) 明治漁業法期(1901年～1948年)	94
4. 海洋環境の保全	95
5. 近代的港湾の整備と港湾法制定に向けた取組み	95
(1) 明治新政府による港湾整備	95
(2) 港湾の等級化と港湾管理者	97
(3) 公有水面埋立法の制定	100
(4) 港湾管理の所管省庁	101
(5) 港湾法制定に向けた取組み	105
6. 海岸	108
7. 小括	109
第3節 戦後復興期における関係法令の整備(占領期～1950年代)	109
1. 領海をめぐる紛争	109
2. 海上交通	110
(1) 外航海運	110
(2) 内航海運	110
(3) 港湾運送事業	111
3. 海上交通安全	111
(1) 港則法及び海上衝突予防法の制定	111
(2) 水路部の移管	112
4. 漁業権	112
5. 環境保全	113
6. 港湾の復旧・整備と港湾法の制定	113
(1) 運輸省の発足と港湾の接收解除	113
(2) 港湾法の制定	114
(3) 港湾管理者の設立	117
(4) 戦後の港湾整備	118
(5) 漁港法の制定	119
7. 海岸管理	120
(1) 海岸法制定の必要性	120
(2) 海岸法の制定	120
8. 小括	123
第4節 漁業水域の設定、環境問題の深刻化及び沿岸域管理への対応(1960～1980年代)	123
1. 領海及び大陸棚の境界画定と漁業水域の設定	123

(1) 領海及び大陸棚の境界画定	123
(2) 領海の拡張及び漁業水域の設定	124
2. 海上交通	125
(1) 外航海運	125
(2) 内航海運	126
(3) 港湾運送事業	126
3. 海上交通安全	127
(1) 海上衝突予防法改正	127
(2) 海上交通安全法の制定	127
(3) SOLAS 条約改正	128
4. 漁業	129
(1) 沿岸漁業構造改善事業及び 1962 年漁業法改正	129
(2) 海洋水産資源開発促進法の制定	129
(3) 領海法の制定	129
5. 公害対策、水質汚濁防止、自然保護等を通じた環境保全	130
(1) 公害対策基本法の制定	130
(2) 海洋汚染防止に係る法制度の整備	130
(3) 水質汚濁防止に係る法令の整備	132
(4) 海洋に係る自然保護	132
6. 港湾法及び公有水面埋立法等の改正による環境問題への対応	133
(1) 産業構造の高度化への対応	133
(2) 港湾法改正 (1973 年)	134
(3) 公有水面埋立法改正 (1973 年)	136
(4) 港湾整備における民間活力の活用	137
7. 海洋空間の利用調整に関する判例	138
8. 海岸法の範囲外の海岸の管理の必要性和一般海域管理法案の検討	140
(1) 海岸事業に係る長期計画の策定	140
(2) 法定外公共物である海岸を対象とした立法措置の検討	140
(3) 全国総合開発計画における「沿岸域」の扱い	143
9. 小括	143
第 5 節 国際競争と地球温暖化への対処 (1990~2000 年代)	144
1. 国連海洋法条約の発効と EEZ 境界画定交渉	144
(1) 国連海洋法条約の発効	144
(2) 日韓 EEZ 境界画定交渉	145
2. 海上交通	145
(1) 外航海運	145

(2) 内航海運及び国内旅客船	145
(3) 港湾運送	145
3. マリン・レジャーと漁業権の利用調整に係る訴訟及び水産基本法の制定	146
(1) 慣習に基づく地先水面の管理の事例	147
(2) 国連海洋法条約の発効と漁業協定の締結	147
(3) 水産基本法の制定と漁業法改正 (2001 年)	148
(4) 漁港漁場整備法の制定 (2001 年)	149
4. 環境保全	150
(1) 環境基本法、環境影響評価法の制定	150
(2) 海洋汚染防止	151
(3) 廃棄物処理	152
(4) 自然再生推進法の制定	152
5. 港湾法改正 (2000 年) による国際競争、環境問題等への対応	153
(1) 港湾を巡る国際競争の激化	153
(2) 1999 年、2000 年港湾法改正	154
(3) 港湾におけるテロ対策の強化	156
(4) スーパー中枢港湾政策	156
6. 海岸法改正による適用対象の拡充	157
(1) 1999 年海岸法改正	157
(2) 地方分権一括法による海岸法一部改正 (1999 年)	158
(3) 地方分権一括法による機関委任事務の廃止	159
7. 沿岸域総合管理についての取組み	160
8. 小括	160
第 6 節 海洋基本法制定と海洋基本計画の策定と海洋空間利用の多様化 (2007 年 ～)	161
1. 海洋基本法の制定 (2007 年) と海洋基本計画の策定 (2008 年)	161
(1) 東シナ海の日中の EEZ における科学的調査への対処	162
(2) 領海及び接続水域に関する法律における特定海域の扱い	162
(3) 日中中間線近海における海底資源開発	163
(4) 中国船舶の日本領海への入域への対応	163
(5) 竹島をめぐる領土紛争	164
2. 外航海運の国際競争力の強化	164
3. 漁業法改正 (2018 年)	165
4. 海洋資源開発の活発化と EEZ 管理法案整備に向けた動き	165
(1) 鉱業法改正 (2011 年)	165
(2) EEZ 管理法案	166

5. 環境保全の推進	167
(1) 環境影響評価法の改正	167
(2) 海洋汚染の防止	167
(3) 漂着物の処理	167
(4) 海域における生物多様性の保全	168
6. グローバル化に対応した港湾整備	169
7. 東日本大震災による被害を踏まえた海岸法改正	171
8. 沿岸域管理法制度の検討	172
(1) 国土交通省海洋・沿岸域政策大綱の策定に際しての議論	172
(2) 国土交通省河川局における検討	173
9. 再生可能エネルギーの開発に向けた海域管理法令の整備	174
(1) 洋上風力発電の促進に向けた法令の整備	174
(2) 一般海域の管理法令の不備が問題となり得る事例	175
10. 小括	176
第5章 海洋空間の利用調整に係る総合的制度が整備されない原因	179
第1節 海洋空間の利用調整における課題	179
1. 特定の目的での海洋空間利用における調整	179
2. 特定目的利用以外の海洋空間利用における調整	180
第2節 陸域における利用調整との比較	182
第3節 結論	182
1. 政策的な必要性及び切迫性	183
2. 政策的な実益に基づく推進力	184
3. 省庁間、省庁を超えたレベル又は外交交渉による調整	184
4. これまでみてきた要因相互の関係性	188
5. 問題点の本質	189
第4節 海洋の利用及び管理の分野における新たな課題への対処方法（政策的含意）	190
参考文献	193

第1章 課題と視角

第1節 海洋空間の効率的かつ公平な利活用に向けた利用調整の必要性

海洋空間は従前から海上交通、水産資源利用等に利用されてきたが、近年の経済及び科学技術の発展に伴う、海上貨物輸送量、食料需要、エネルギー需要等の増大に対処すべく、航路、港湾等の整備、水産資源の確保及び洋上風力発電設備の設置等、海洋空間の利用が高度化、複雑化、重層化してきている。このように海洋空間の重要性が増大する現状において、持続可能性に配慮しつつ海洋空間をより効率的かつ公平に利活用していく必要性が一層高まっており、同一の海洋空間において競合する利用相互の調整が必要となりうる。この点に関連して、筆者が港湾法及び海上運送法の運用及び改正に携わった経験、海洋空間の利用における合意形成に係る研究に携わった経験を踏まえて、例えば以下の4点の事例が挙げられる。このうち、1点目の事例は、従前からの海洋空間の利用同士が同一の海洋空間で競合する場合における調整、2点目の事例は、新規の海洋利用が従前からの利用と競合する場合における調整、3点目の事例は、新規の海洋利用を円滑に進めるための制度の不備、4点目の事例は、新規の海洋利用の増大に伴って増大する弊害に対処するための制度の不備に係るものである。

①大型船の航路上におけるこませ網を使用した漁業との利用調整が問題となる事例

瀬戸内海においては、小型漁船によりこませ網を使用した漁が行われているが、その漁場が、巨大船が航行できるように設定されている備讃瀬戸東航路と重複するため、航路が閉塞されるあるいは可航幅が極端に狭くなるような事態が生じることがあり、航行安全上危険な状況を生じさせている¹（廣瀬 1995:2）。

同海域においては、船舶は安全かつ円滑な航行のため所定の航路を通航する必要があるが、同航路が漁業操業により部分的に閉塞されると航路から離れて水深が浅い海域を航行せざるを得ず、座礁や転覆のおそれがある。他方で、漁業者にとって、同海域は従前からこませ網による操業を行ってきた海域であるため、航路の設定により操業が制約されることは受容できないと考えている。このように、いずれの利用も他方に優先するものではなく、また安全上両立しえないため、相互の調整が問題となる。

②漁場におけるダイバーからの入海料徴収が問題となった事例

海洋レジャー等海洋利用が多様化、複雑化する中で、慣習に基づく海域管理権を

¹ 瀬戸内海西部海域の航路においては海上保安庁と漁業関係者との間でこませ網漁業に係る協議が整っているが、瀬戸内海のこれ以外の海域においては調整未了である（廣瀬 1995:3）。

根拠として漁業協同組合がダイバーから入海料を徴収した行為が問題となった実例として、大瀬崎ダイビングスポット訴訟が挙げられる。本件において、原告であるダイビング業者は被告漁協がダイバーから入海料を徴収する法的権限がないことを知りながら入海料を徴収したと主張し、被告は、漁業権侵害の受忍料、手数料・サービス料・協力金としての性格、江戸時代から続く「一村専用漁場の慣習」に基づく水面利用料としての性格を徴収の法的根拠として主張した（三浦 2015:150-152）。

被告漁協は法令に基づいて同海域の管理権を付与されているわけではなく、ダイビング業者及びダイバーにとって、「一村専用漁場の慣習」の内容及び管理の実態、は必ずしも明確ではなく、そのような状況において一方的に入海料を徴収されることは承服しがたいものであった。他方で同海域においてダイビング業者による無秩序な利用が横行した場合には漁業操業に影響を及ぼす可能性が高く、漁協にとって漁場の保全のための利用調整措置が講じられることは必要であり、両者の海洋空間の利用がそのままでは両立しえない。

③洋上風力発電設備の設置に関する利用調整に係る制度の不備に係る事例

港湾法、海岸法等海洋空間を管理する法令による規制の対象外である海洋空間において、沿岸の内灘町が 2007 年に洋上風力発電設備の設置を計画した。当該海域を国有財産の側面から管理する石川県が景観の悪化及び沿岸海底の漂砂の流れが妨げられ海岸浸食が生じる事態を懸念して設置を不許可としたが、同県が不許可処分の根拠とした公共用財産管理条例は洋上風力発電設備の設置を具体的に想定したものではなかった（国土交通省水管理・国土保全局水政課へのヒアリング²による）。

この事例においては、洋上風力発電設備の設置がエネルギー資源の開発に資するものである一方で、海洋景観の保全及び海岸防災とは両立しがたいものの、町と県のみならず関係者が協議し意見を調整する法的枠組みが整備されていなかったため、適切な利用調整が行われなかったように思われる。

④プレジャーボートの放置禁止及び放置艇の処分に係る制度の不備に係る事例

港湾、海岸等においては、航行の安全、景観の保全等の観点から、法令によりプレジャーボートの放置が禁止されており、さらに、これら放置艇を海洋空間の管理者が簡易迅速に競売し撤去費用に充てることを可能とする規定が設けられているが、これらの規制が及ばない海域については、プレジャーボートの放置禁止及び簡

² 筆者が 2018 年 10 月に現職の課長補佐クラス、2020 年 9 月に 2007 年時点の係長クラス及び現職の課長補佐クラスの担当者に対し、それぞれ匿名を条件に、2007 年時点における沿岸域管理法案に係る検討の経緯及び内容をヒアリングした。

易迅速な処分を可能とする法令が整備されていない。

このため、法令に基づく放置艇取締りが実施されている海域においては、従前よりも大幅に放置艇の隻数が減少したものの、規制の対象外となる海域における放置艇は減少していない。これらの海域を管理する法令は現時点においては整備されていないため、放置艇の隻数が全国一多い広島県は法令の整備を俟たずに先行して条例を制定して、同海域におけるプレジャーボートの放置禁止等の規制を新設しようとしている。本来、プレジャーボートの放置を禁止するのであれば、領海内全ての海域を規制の対象としなければ実効性に欠けると考えられる。

これらの事例にみられるように、近年の科学技術の発展、エネルギー需要の増大、レジャー・余暇活動の多様化に伴って、洋上風力発電、海洋レジャー等、新規の海洋利用が増大しており、また、海運、漁業、港湾等従前からの利用も高度化、複雑化してきている。それに伴い新規の海洋利用と漁業をはじめとする従前からの利用との調整に加え、海運と漁業のような従前からの海洋空間の利用についても調整の必要性が増大している。さらに、こうした海洋空間の利用を航行の安全、景観、海岸防災等と両立させる必要性も高まってきている。しかしながら、現状において、海洋空間における利用調整の重要性及び実際に生じている問題が具体的に認識される機会は不十分であり、実効性のある対応策が講じられているとはいいがたいのではないか。

そこで、海洋空間が全体としてどのように利用されているか、相互に両立しえない利用においてどのような手段により調整が行われているか、あるいはそのような手段が整備されていないためにどのような問題が生じているかを把握した上で、その要因を踏まえた分析を行う必要があると考えられる。その際、このような利用調整の手段がどのような歴史的経緯を経て整備されてきたか、利用調整に係るどのような事案が生じてきたかという点に特に重点を置く必要がある。そこで、次節において、日本における海洋空間の利用及び管理に関連して、従前からどのような研究が行われてきたか整理した上で、第3節において本稿の全体構成を提示することとしたい。

第2節 先行研究

本節では、前節で提起した問題点に関連して、従前どのような研究が行われてきたかという点を整理したい。そこで、そもそも空間の計画、利用及び開発はどのようなものであるべきかという点に係る基本的な理念に係る研究について明らかにする必要がある。その際、陸域の空間の計画、利用及び開発に係るものであっても海洋空間と共通する特性が見出せるのではないかという点に着目する。具体的には、1.において、行政法学における空間や領域の管理に係る分野の研究に触れる。

次に、日本の海洋空間の利用及び管理が歴史的にどのような特徴があるかという点

について明らかにする必要がある。その際、漁業、港湾等個別の利用目的ごとにどのような研究がされてきたかという点に着目する。このため、2. において、海洋空間の利用及び管理に係る歴史的な分析を取り上げる。これに関連して、従前の海洋空間の利用及び管理における法的側面に着目し、具体的には、どのような慣習があり、それが現行の法制度にどのように影響を及ぼしているかという点を明らかにしたい。このため、3. では、現行の海洋利用及び管理に関する法令が整備される以前からの慣習である入会権に基づく海洋利用及び管理に係る、主に民法の分野における法的分析に触れる。その上で、海洋空間の利用及び管理に係る現行の法規制については、行政目的を実現するための物的手段である公物に位置づけられて、行政法学の公物管理法分野において議論されてきたことを踏まえ、4. では現行の海洋利用及び管理に関する法令を踏まえた、海の管理に係る研究について取り上げる。

上記は海洋空間の利用及び管理に係る制度とその課題に着目したものであるが、これらを踏まえた上で、空間の利用及び管理に実効性を持たせるには、その管理主体及び領域が決定される過程に着目する必要がある。このため、分野毎の縦割行政や省庁間の消極的権限争いは海洋空間の利用及び管理に係る分野に限らず一般的にみられることから、5. において、行政学における日本の行政官僚制に特徴的な伝統的特色に係る研究に基づいた、省庁間セクショナリズム等に係る研究を取り上げる。5. は管理主体及び決定権者を明確に決定しうる事案に係るものであるが、その次に決定権者が不明確あるいは存在しない政策課題にどのように対応しているかという点に関連する研究に触れる必要がある。このため、6. において、地方公共団体、領海、EEZ等の区域及び境界に係る研究、国際機関におけるガバナンス等決定権者が不明確な政策課題におけるガバナンスに係る研究も取り上げる。

1. 行政法学の空間や領域の管理に係る分野における研究

(1) ドイツの土地法と日本の土地法の比較研究

①ドイツの法制度・法理論と対比した日本法の特徴

空間や領域を管理する法制度に関連する先行研究として、日本の土地法上の解釈問題・立法問題につき、先進西欧諸国とりわけ西側諸国の中で最高の理論的一貫性を備えた法体系を成す西ドイツ（当時）の法制度・法理論に解決のモデルを求めて検討する比較研究が挙げられる。その具体的な問題意識は、日本の土地法が、昭和30年代以降の高度経済成長に対応して、あるいは高度経済成長を促進し、あるいはまた高度経済成長によって生じた歪みを是正するために応急手当として立法された、いわばパッチワークの積み重ねであることを前提に、明確な理論体系を提示している西ドイツ法に照らして、日本法の特徴と位置づけを客観的に明らかにすることである（藤田 1988:2-3）。

両者が対照的である一例として、建築の自由と土地利用規制に関連する開発

規制・建築規制の問題について、西ドイツにおいては、全国土について土地利用計画を立て、それに基づき部分的領域を規制する仕組みであるが、日本においては、一定の観点から特に必要と思われるところを個別的にピックアップして規制する仕組みになっている（藤田 1988:11）。また、西ドイツの制度と理論の背後には蓄積の厚みがあるが、日本では、「財産権の内在的制約」といった類の「切捨て御免的な議論」がなされ、学界の理論状況においても、西ドイツの土地利用の計画的な管理制度が政治家・学者・裁判官・一般国民等の活発な議論の積み重ねの上に築かれているが、日本の公法学者は自己の領域以外の領域に口を挟むことを遠慮する状況にあることが対比されている（藤田 1988:19-20）。

②日本の国土計画、都市計画への提言

空間や領域を管理する法制度に関連して、行政法学の中の土地利用法、国土計画法等の分野の研究において、具体的な政策課題に着目し、その課題への対処に当たってどのような利用調整が必要か分析した上で、主に当時の西ドイツを中心に海外の制度と比較して日本の制度に欠けている点を明らかにし、どのような制度を導入すべきか提言されてきた。一例として、国土計画・地域計画の分野においては、1955年以降、個別地域を対象とした多くの地域開発立法が、基本法である国土総合開発法を無視して次々と制定され、これらに基づいてそれぞれ地域開発計画が策定された結果、地域開発あるいは国土総合開発に関する法や計画の体系は混乱したままであり、計画相互間の整合性は殆ど失われていると批判されている（成田 1989:47）。このため、計画間の整合性を確保すべく、戦略的な総合計画の決定に国会の審議と議決を経ること、計画自体に関係省庁に対する内部的拘束力を持たせることが提言されている（成田 1989:60-61）。

また、都市計画についても、最初に総合的・長期的な都市計画があつて、その上で土地利用・都市施設・市街地開発事業等の計画の都市計画決定がなされるという形になっていないこと、都市計画決定権が市町村、都道府県知事、建設大臣に分配されているために総合的・一元的運用が難しく、縦割の中央官庁が所管する法令に基づく土地利用規制や都市における施設・事業が都市計画に全く載らず、都市計画とは別個に動いていることが指摘されている。これらの問題点への改善策として、多様な計画相互間の総合調整、都市計画の上位計画への適合、経済政策、文化政策等との総合化、都市計画に関する権限の市町村への委任等が提言されている（成田 1989:207-211）。

(2) 日本固有の土地利用法制の構造における矛盾

今後、都市が縮小ないし後退せざるを得ない時代を迎え、土地利用規制という作用に内在する一般的な性質（「公共性」「全体性」「時間性」）と、高度経済成長期に形づくられた日本固有の土地利用法制の構造との矛盾が生じていると指摘されている。こうした状況を踏まえ、近年の都市政策の動態として打ち出されてきた施策について、この矛盾を中心に、土地利用規制の性質を視点とする考察が行われている（内海 2015:9-16）。具体的には、現行の国土計画において、個別規制法に伴う土地利用調整に対する高層性、指導性、誘導機能が期待されたものの十分機能していないことに加え、都市計画において、マスタープランが法令のみでは十分に機能してこなかったことから、いずれも上記の「公共性」「全体性」「時間性」を踏まえたものになっていないと指摘されている。そして、近年の制度改正は現状の土地利用法制に変更を加えるものではないが、集約型都市構造を支える拠点的市街地の形成、郊外市街地の賢い縮退等の施策を実現していくためには、日本固有の土地利用法制の構造で軽視されていた、上記の「公共性」「全体性」「時間性」が深くかかわると論じている（内海 2015:9-16）。

2. 海洋空間の利用及び管理に係る歴史的分析

(1) 近世の漁業社会構造に係る歴史的分析

標記分析の一例として房総半島の事例に基づくものが挙げられる。本研究では、多くの近世漁村に適用しうる漁場利用関係の特質として、漁場の請負制度に着目し、房総半島における漁場利用に係る紛争事例に関する古文書の分析を通じて、漁場請負の内実を村落構造と密接な連関の下に考察し、さらに、村落内部の構造を特に岡方（農業集落）と浜方（漁業集落）との関係に着目しながら検討している。本研究を通じた主要な論点は以下の2点である（後藤 2011:11-14）。

- a) 海付村落（海岸に面した漁業権のある村）における漁場利用の重層性。浜方のみならず岡方も農業生産のために必要な限りにおいて補助的に漁場を利用できた。
- b) 浦請負人の設置。即ち、漁民が、漁場利用の対価である運上金を領主に上納する際、領主は定額の運上金が定期的に上納されることを意図して、運上金上納を請け負う存在を領主と生産者との間に介在させることとした（浦請）。

(2) 近代以降の個別海域の管理及び利用に係る歴史的分析

① 港湾を対象とした研究

個別海域については部分的に歴史的な分析がなされている。このうち、戦前の港湾整備については、海港整備と港湾法の制定に向けた省庁間調整に着目し、各地域の港湾管理者の資料、帝国議会の議事録、政治家や行政官の回想録等に基づいた経時的な歴史的な分析が行われている（稲吉 2014）。特に、港湾に係る

海域管理法である港湾法の整備については、明治時代において既に企図されていながら、海港修築を所掌する内務省、税関を所掌する大蔵省、海運行政を所掌する通信省の間で調整がつかず、戦後 1950 年に現行港湾法が制定されるまで、立法化に至らなかった経緯が詳述されている。

本研究においては、海港の整備を鉄道や道路、河川等の他の交通手段の整備と比較した固有の難しさとして、以下の 3 点が挙げられている（稲吉 2014:3-7）。

- a) 領域内の経済的不均衡の是正が期待される中央政府にとって、海陸交通のターミナルとなる海港立地を選定することは困難であったこと。
- b) 地域住民にとっても、経済的利益・視覚的インパクトの面からも海港整備に関するローカル・インタレスト（地方利益）を成立させることが容易ではなかったこと。
- c) 海港行政の一元化及び港湾法の制定を巡り、関係各省のセクショナリズムの顕在化に加え、各官庁内部で海港政策が他の政策の下位に置かれていて海港行政構想に関する共通理解が成立しえなかったことに代表される行政領域の複雑性。

また、戦後の港湾開発の歴史を概観しつつ、歴史的視点からの評価を試みた研究もなされている（今野 2007）。同研究では、従前の港湾は世界的に流通の拠点であったが、戦後の日本の港湾開発においては、港湾を工業生産の拠点とし、同拠点の開発を政策的に軌道に乗せた点に歴史的意義があり、その背景として古代から時代に即して港湾が利用されてきたこと、港湾と地域経済が一体的であると国民的に意識されていたことが挙げられている（今野 2007:851）。

②海岸を対象とした研究

海岸については、戦後の海岸管理制度が、防災機能の強化や環境への配慮等の政策目的にどのように対処してきたかという観点から、制度の変遷の歴史を経時的に整理した海岸工学的観点からの分析も行われている（岸田 2011）。上記の政策目的への対処の成果として 2000 年の海岸法改正を位置付けており、所管省庁である建設省河川局、農林水産省構造改善局、水産庁漁港部、運輸省港湾局相互の調整過程に着目した分析が行われている。

3. 慣習に基づく海洋管理、利用に係る法的分析

(1) 漁業に係る入会権

漁業は、古来より海洋の主要な利用形態の一つであるが、徳川時代の浦浜においては一村限り又は数村限りの独占漁場が成立しており、このような専用漁場ないしそれに対する入漁関係の成立は、上記 1901 年漁業法及び 1910 年漁業法にお

ける専用漁業権と入漁権の実態として継承され、現行漁業法の共同漁業権として構成されている（潮見 1968:591-592）。

上記のような漁業入会の法的位置づけについては、民法上の入会権の規定と関連付けて議論されてきた。入会権とは、村落共同体もしくはこれに準ずる共同体が土地に対して総有的に支配するところの慣習上の物権であると説明されていて、総有的漁業権も、入会権と同じ性質の権利として同次元に置くことを前提とされている（川島 1968:510-511）。民法上、共有の性質を有する入会権については、各地方の慣習に従うほか、民法の共有の規定を適用することとされている（263条）。民法上、入会権の客体については規定されていないが、漁業権の対象たる水面については、1901年漁業法、1910年漁業法および現行漁業法が規定しているので、民法の入会権の客体は土地（山林・原野）に限られる（川島 1968:508-509）。

入会権は、権利義務が帰属する入会集団の仲間共同体的構造の物権的側面であり、このような形態は総有と称される（川島 1968:517）。入会権の前提条件については、契約により入会権が成立することを否定する説を批判しつつ、「民法が入会権の法源として承認しているところの「慣習」は、特定の土地についての入会の慣行の存在を内容とするものであることを要せず、入会主体—即ち総有的法律関係の主体—としての適格を有する仲間的共同体の存在を内容とするものであれば足る（川島 1968:523）」との見解がある。この見解は、共同漁業権に関する立法や解釈にも重要な手がかりを与えるとされる。即ち、特定の漁場についての漁業入会の慣行の存在を内容とする慣習ではなく、漁業入会団体の存在を内容とする慣習があることが漁業入会権＝共同漁業権を構成する場合の前提条件であり、この漁業入会団体が従前、漁業入会の慣行の存在しなかった漁業権を取得した場合、その漁業権は漁業入会権となる、と解されている（田平 2014:187）。

（2）漁業とマリン・レジャーとの利用調整

慣習に基づく海洋管理、利用に係る分析のうち、漁業法に規定された漁業権（漁業を排他的に営む権利）とは異なる、「日本人の伝統的な漁業権に対する感覚に基づく漁業権³」（浜本・田中 1997:20, 浜本 1996:76）については、マリン・レジャーとの利用調整等の事例を通じて、その法的性質の解釈に係る研究が行われてきた。具体的な手法としては、江戸時代から漁村に伝わる慣習や地先水面の管理の実態調査を踏まえた上で、民法学及び行政法学の観点から分析が行われている。

³ 漁業権は水面を排他的、独占的に利用する権利であるとの考え方を指す（浜本・田中 1997:20, 浜本 1996:76）。

上記の「日本人の伝統的な漁業権に対する感覚」に基づく漁業権に関しては、沿岸の各村々が、それらの地先水面を一村限りまたは数村限りで独占利用する「一村専用漁場」が江戸時代に確立し（浜本・田中 1997:20）、この「入会権的」慣習が現在も残っている根拠として、漁村が地先水面を利用する者から長年種々の料金を徴収していることを挙げることにより、上記慣習は法的権利として認められると主張している（浜本・田中 1997:26-27）。この慣習は、地元の漁村が、漁協によってその地先水面の利用に関して団体的に管理・調整するものであり、法令に規定がない事項に関する慣習であることから、法例第2条⁴の規定により、「地先権」として法律と同様の効力を有すると主張されている（浜本 1996:80）。また、1990年の水産業協同組合法改正により、漁業協同組合が漁場の利用に関する事業の1つとして、遊漁船業、ダイビング案内業、海釣り施設の設置等の事業を行えるようになった（11条1項6号）が、この立法の基礎に「地先権」の慣習があると解されている（浜本 1996:190-191）。

レジャーダイビングのためのダイビングスポットを開設する際、漁業とのトラブルを避けるため、ダイビング業者と漁協等漁業者団体の話し合いにより、特定の水面の潜水海域の指定について契約を締結し、漁業等が自らダイビングスポット事業に参画してダイバーからダイビングスポット利用に関する料金を徴収している事例が多い（浜本 1996:151-152）。ダイビングスポットの利用料徴収の法的根拠については、「漁業権侵害の受忍料」、漁協への「サービス料」、漁協の所有する「施設利用料」、料金徴収経費の「手数料」、漁業の振興等を目的とした「協力金」と位置付けることが考えられるが、いずれも問題点があるとした上で、「水面利用料」として位置付けることが試みられている（「われわれの海説」）。即ち、前述の「地先権」の慣習に従って、漁村部落の所有する漁場の地代の支払いとして、「水面の利用料」の徴収が正当化されるとの考え方であり、この慣習に則った法令等を整備すべきであると提唱されている（浜本・田中 1997:25, 浜本 1996:160-163）。

他方で、4.（1）で後述する行政法学の観点から、海は公共用物であり、本来公共的なものであるとされながら、漁業者が自分の海として独占排他的に使用する意識を持っている実態への疑問が呈されている。その上で、海の多元的な利用のニーズが高まり、国際的にも海洋法秩序の確立が叫ばれているときに、海をもう一度真正の公共用物に戻す必要がある、と結論付けている（成田 1996a:5-6）。

⁴ 法例は2006年に全部改正されて法の適用に関する通則法となり旧法第2条は新法第3条に規定されている。

4. 行政法学の公物管理法分野における海の管理に係る研究

(1) 公物管理法における論点

①包括的公物概念

行政目的を実現するにあたっては、物的手段の存在が不可欠であり、行政の目的自体が、物的施設の提供ないし管理であることがある。従来、日本の行政法学では行政の遂行に奉仕すべく存在している物を公物と名付け、これに関する法を公物法として行政法の一分野としてきた(塩野 2012:346)。公園、河川、道路等は、行政の物的手段としてどの国にもあるが、公物ないし公物法制度といった包括的概念を知っている国もあればそうでもない国もある(塩野 2012:347)。日本では、明治憲法時代に、ドイツの理論が輸入され、現在でも、基本的には、当時の概念規定がそのまま維持されており、包括的公物概念を用いている国とされている(塩野 2012:348)。

②公物の要素と種類

公物の要素としては、その物が公の用に供されていること、行政主体がその物に対する支配権を有していること、公の用に提供する主体が行政主体であること、有体物であること、利用の結果消費されるものではないことが挙げられている(塩野 2012:358-360)。公物のうち、公衆の用に供されるものが公共用物であるが、法定外公共用物、即ち法律によって公共用物としての管理が定められている公物以外の公物には、公共海岸⁵以外の海も含まれる(塩野 2012:361-364)。

③公物と取引秩序

公物は、物としての特性からして私的取引秩序と密接に関係するが、河川法適用河川の流水(河川法2条2項)については法律により私的所有権が明示的に否定されている(塩野 2012:366-367)。

海は国の所有権の及ぶ国有財産と実務上扱われているが、このうち海底の不動産部分のみが国有財産であると解されている(三浦 2015:81)。この点に関連する判例として、江戸時代に藩から干拓のために私人に払い下げた海面下の浅瀬の滅失登記処分を違法であるとして提起された処分取消訴訟である田原湾干潟訴訟⁶が挙げられる。本件において、最高裁は、海は「古来より自然の状態のまま一般公衆の共同使用に供されてきたところのいわゆる公共用物で

⁵ 1999年海岸法一部改正により、公共海岸についてはすべて海岸法が適用されることとなった。

⁶ 最判昭和61年12月16日民集40巻7号p.1236

あって、国の直接の公法的支配管理に服し、特定人による排他的支配の許されないものであるから、そのままの状態においては、所有権の客体たる土地に当たらない」と判示している。

同判決に対しては、海面下の土地は一般の取引の対象とするには、そのままでは、物としての範囲の明確性を欠くからではないかとの解釈がある（塩野 2012:369）。他方で、国が行政行為等で一定範囲を区画し、私人の所有に帰属させることは不可能ではなく、それは立法政策によると判示した点が重要ではないかと指摘した上で、このような最高裁判例があるにもかかわらず、実務上、海底地盤は国有財産だと主張しているのは、どのような理屈によるものであろうかとの疑問が呈されている（三浦 2015:148-149）。

上記判例の事案とは逆に、千葉県九十九里浜における事例を基に、海没した土地の従前の所有者がこの土地を復元して施設を設置しようとする場合、公有水面埋立法上の埋立免許が必要かという点が論じられている。本件においては、海没した土地を、土地所有者及び海岸管理者（千葉県知事）が私的所有権の対象となる土地であり、公有水面埋立法の適用対象外であると認識しており、その上で、海岸管理者が土地所有者に施設等の新設の許可（海岸法8条）を要求したが、その後、上記の土地の復元は頓挫した模様である。この点に関し、海面が現に公共の用に供されていながら、その地盤に土地所有権の成立を認める場合、本来、その権利行使に関し、道路を構成する敷地等における私権の制限（道路法4条）のような明確な規定が必要であるが、そのような規定は設けられていない。このような立法の欠缺は、立法者がそもそも公共の用に供されている海面下の地盤に所有権を認めることを考えていなかったことを示すものであると指摘されている（藤田 1994:1-2, 8-9）。

④公物管理権

公物は大抵の場合、その目的を増進したり、目的阻害行為を防御したりするための作用、管理作用が必要になり、公物についての行政作用はすべて、公物管理権として現れる（塩野 2012:372-373）。②で前述した法定外公共物が存在することから、公物管理権の法的根拠について掘り下げた議論がなされており、包括的管理権能説、公所有権説、本来的公共性説、所有権説が唱えられている（三浦 2015:31, 塩野 2012:372-374）。このうち、公物の所有権が公物管理権であるとする公所有権説の立場からは、海面下の土地のように、およそ私的所有権の及ばない土地については、そもそも、所有権概念が及ばないのではないかという問題があるが、所有権概念を物に対する支配権と理解するならば、まだ私的取引の対象とならない物についてもなお、国家の支配権の及ぶ物については、国の所有権を観念することができるように思われると解されている（塩

野 2012:375)。

⑤公物の使用関係

公物の使用関係は、通常、一般使用（自由使用）を基本として、これとの対比において、さらに、許可使用、特許使用に整理される（塩野 2012:391）。このうち、特許使用とは、公物管理権者から、特別の使用権を設定されて公物を使用することをいい（塩野 2012:391）、港湾法、海岸法等に定められたに「占用許可」制度がこれに当たる（三浦 2015:38）。この点に関して、自由使用が最も基本的な公共用物使用関係であるが、利用者に使用権が設定されるわけではないので、利用者の自由使用における利益の保護はほとんど図られず、かえって特許使用という、自由使用からすれば相当程度例外的な利用者の権利保護が手厚い点が指摘されている（三浦 2015:39-40）。

(2) 法定外公共物の管理に向けた具体案の検討

前述の法定外公共物については、普通河川、里道、海岸保全区域等を念頭に、1960年代以降関係省庁において、これらを管理するための法案が検討されており（第4章において後述）、関係省庁における検討を踏まえて、以下のとおり問題点が整理されていた（成田 1996b:159-161）。

- a) 管理区域の指定（公共物でないものを除外。私有地等との境界画定も）
- b) 管理主体（原則、市町村。2以上の市町村に跨る海浜地等は知事）
- c) 管理内容（占用・使用の許可が中心。加えて、一定範囲の下命権の根拠を定め、行政代執行や執行罰を可能にすべき。旧来の慣行による使用は許可を受けたものとみなしてよい）
- d) 管理費用（地方公共団体の負担が原則）
- e) 収益の帰属（市町村管理に係るものは市町村、都道府県管理に係るものは都道府県）
- f) 公用廃止（公共用の使用が不要となれば、公用を廃止し地方公共団体又は私人に譲与することとする（道路法、河川法を参照））

なお、前述の法定外公共物の大半については、1999年の地方自治法一部改正及び海岸法一部改正により、管理制度が整備されたが、一般海域⁷については、現時点においても管理法制が未整備であり、上記の各項目についても十分に検討されているとはいいがたいと思われる。

⁷ 港湾法、漁港法等特定の目的のための利用に係る法制度に基づいて管理されている海洋空間以外の海洋空間を指す。

(3) 沿岸域総合管理について

国際的に用いられる沿岸域総合管理の概念を整理した上で、管理の対象、主体、目的、手法とは何かを分析する中で現行の法制度に欠けているものが挙げられている（來生 2016:184-207）。

①管理の対象

空間については、特定の目的を実現するために、ある海洋空間における施設配置等の空間管理と当該空間における人間活動の管理を行う権限を明示する公物法が制定された空間と、それ以外の一般海域に区分される。また、漁業、鉱業、砂利採取等特定の人間の活動が許認可の対象として管理される。

②管理の主体

地方公共団体の沿岸域の海の管理権限、排他的経済水域及び大陸棚の管理主体、非権力主体による海の管理に分けて議論されている。

③管理の目的

個別管理と総合的管理に区分され、後者については、さらに、首長主導型、公物管理者主導型、非権力主体主導型に3区分されている。

④管理手法

沿岸域総合管理の手段として、空間や時間のゾーニング等の利用区分措置、利用料等による経済的措置、協定形成や法律制定等の政策法制的措置等が挙げられ、各海域においてそれらの組み合わせをいかに適切に採用するかが重要とされている。

⑤空間管理の手法

前述の空間管理については、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とる管理原則及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）に区分される（來生 2018:24）。この観点によると、2018年に制定され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は、後者の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。

なお、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とされており、その具体例

として陸上の都市計画において、陸域では海以上に濃密な縦割り管理が行われていることが挙げられている。とはいえ、首長がそれぞれの地方公共団体の様々な空間管理と活動管理から構成され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（來生 2018:26）。

陸域と同様に、一般海域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、日本の現在の体制で、一般海域の全体を計画的に、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とされている（來生 2018:26）。

⑥沿岸域総合管理法制度の構築に向けた提言

近年では、森・川・海の連続した空間を「沿岸域」として捉え、主にその自然環境保護を図るための「総合的管理」法制度の構築が提唱されている（三浦 2015:i）。同制度は、森・川・海の総合的管理を考察する際に、沿岸域の環境保全と災害の防御それぞれに係る現行の法制度の問題点を把握したうえで、森・川・海のネットワーク法制を意識した、沿岸域総合管理のあり方を考察するものである（三浦 2015:21）。

具体的には、沿岸域の総合的管理に係る法制度として、主に、森林法、河川法、海岸法、港湾法、自然公園法、採石法、砂防法を対象に、現行の法制度が利用調整、防災、環境保護等の課題に対応しているかという観点から、法令の規定や判例、地先水面の管理に係る慣習を検証している。そのうえで、海洋基本法、環境基本法、森林・林業基本法といった、森・川・海に係わるそれぞれの基本法の下に横断的に存在し、かつ各実施法の上位法に当たる、いわば「中間的法律」としての性格を備える、環境保全と防災を包含する、沿岸域「総合」管理法を整備する必要性を提唱している（三浦 2015:235）。

5. 行政学における省庁間セクショナリズム等に係る研究

海域管理に係る法制度の整備において、関係省庁間の権限争いがみられたことは、2.（2）において前述したが、一般的に、所掌が不明確な行政分野においては、省庁間における積極的あるいは消極的権限争いが起きるといわれており、この点に関連して、行政学における省庁間のセクショナリズム、省庁間調整について研究が行われてきた。このうち、代表的な研究として以下の6点が挙げられる。

（1）日本の行政官僚制に特徴的な伝統的特色

日本の行政官僚制に特徴的な伝統的特色について、辻清明は以下の3点を挙げている（辻 1966:97-98）。

a) 外見上の階統制構造のもとで実体的には強い割拠性を内在させている組織の面における独特の階統制

b) 官僚制における行動形態に残存する古くからの特権的性格

c) 慣用化され行政運営を拘束している独特の意思決定方式である稟議制

辻は、階統制は、組織の頂点にある長官または上級官吏の決定・命令が、そのまま組織のあらゆる職位を通過して末端にまで到達するピラミッド的な体系であるが、わが国では、この命令の系統は、稟議制によって、むしろ逆の方向へ流れていて、この逆の方向を支えているのが、個々の行政機関における家族制的協同体の関係であるとしている（辻 1969:163）。その上で、セクショナリズムの原因を稟議制にのみ求めることは正確な推論ではないが、この意思決定の方式が、今日に至るまで政府のセクショナリズムを維持温存している主要な原因のひとつであると結論付けている（辻 1969:164）。この稟議制の存在については、職員の訓練ないし教育のための組織が同時に実務の組織を兼ねているような編制方式であるとの官僚制の特質を際立たせるものであるとの指摘もある（伊藤 1980:36-37）。

辻による日本官僚制研究の最大の成果は、官僚制支配の構造における伝統的特質をえぐりだしたところに認められ、しかもそれを、一種の歴史的制度主義のアプローチによって解明してみせたことに大きな意義があったと評価されている。具体的には、明治期から昭和期におよぶ歴史過程の分析を通じて、「統治構造に内在する政治的多元性と行政的分立性の執拗な生存」を確認し、それが、官僚制の組織構造においては、外見上の階統制と実体的な割拠性との併存を生み出すことになった事情を明らかにしようとしたとされている（今村 2006:23）。

上記理論を踏まえると、組織における実質的な決定権や判断材料を有しているのは行政組織上層部ではなく、むしろ下部であり、上層部の意向が必ずしも施策に反映されるわけではないということになく、そのことが省庁セクショナリズムの要因となっていると考えられる。このような省庁セクショナリズムは、関係省庁がいずれも所掌を主張しようとしないうる消極的権限争議の事案にも該当すると考えられる。

他方で、稟議制を意思決定としては重視せず、情報の到達を確実にするための日本独自のコミュニケーション課程である面を強調する見解もある（村松 2001:223-334）。

(2) 権限を媒介とする行政職員の集団化

日本における官僚制的な意思決定にとって集団化は不可避の随伴現象であるが、その具体的なあり方は西欧諸国におけるあり方と著しく趣を異にしている（伊藤 1980:49）。具体的には、日本においては、集団は、職業集団と対比され

る権限集団として成り立ち、その集団は「個々の行政機関」ごとに作り出され、省庁は「それ自体において完結した一個の世界」を構成し、行政職員は省庁ごとに「スペシャライズ」される（伊藤 1980:51）。こうした権限集団に支えられることによる、日本における官僚制的な意思決定の仕方として、以下の特徴が挙げられている（伊藤 1980:51-56）。

- a) 権限が役割として突き放されず、逆に情緒化される度合いが強い。
- b) 決定された行政意思の効果を評価する基準が客観的な規範では与えられていない。即ち、決定された行政意思の効果を評価する基準が、職業集団によって定立される客観的な準則の形では与えられておらず、行政の決定基準として曖昧さを許容する政策目的という基準が選ばれる率が高い。行政決定の評価は一方の極に抵抗ないし破局の到来をもって評価の基準とする非日常的な評価の方式があり、他方の極に行政意思の決定過程に評価の契機を潜り込ませるやり方がある。
- c) 行政職員に対する消極評価の思想が基本にあることと見合って、一方で「組織単位のどんぶり勘定」で行政意思の決定が行われると同時に、個々の行政職員について多分に主観的な能力評価が行われる。

上記理論 b) は、日本の官僚制においては行政意思の決定に際して先例等の基準がなく、行政決定への圧力が決定的に高まると一気に政策を変動させ、他方で、決定権者には選択肢が与えられず、部下が発案する限られた選択肢への諾否という形で行政意思が決定されるとの問題意識に基づくものであると考えられる。

(3) 行政組織における最大動員型管理

日本の行政法学における「行政官庁の法理」では、行政権が帰属する内閣の下で各大臣が行政事務を分担管理するものとされ、各大臣が「行政官庁」とされる（今村 2006:4）。この場合、大臣だけが決定権限を持つため、他のすべてはスタッフであり、省庁組織ごとの目標の下に全省庁組織を動員することができる。このような全省庁が打って一丸となって行動する仕組みは「最大動員型リーダーシップ」と表現されている（村松 2001:214-215）。日本の行政の仕組の中での個々の公務員の職務は、一応、組織の管轄や所掌によって示されているが、それは必ずしも実際上の責任の単位ではなく、日本の組織は、公務員個人の権限と責任を明確にして行動する執行型の組織というよりは、むしろ政策立案に傾斜して活動する組織であると位置づけられている（村松 2001:215-216）。

上記の問題関心は、(1) で前述した辻の問題関心が戦前から戦後への継承であったことと対照的に、20 世紀から 21 世紀への展開にあるとみなされている（今村 2006:12）。上記のセクショナリズム観には、セクショナリズムが合理的な体系である「最大動員システム」に必然的に随伴する逆機能現象であるのか、

西欧に追いつくというその合理的体系の目的達成後になって初めて逆機能化することになったのか、という点でブレがあると指摘されている(今村 2006:12)。

(4) 「大部屋主義」の職場組織

職階制導入を回避した官のシステムは、同時に職場組織の改編も免れたが、その職場とは、原則、一課一部屋で複数職員が席を並べて執務する大部屋の職場であり、この職場風景にこそ、日本の行政組織の特色が映し出されており、「初めに職員ありき」の組織の作り方と結びつけられていると論じられている(大森 2006:51-52)。この組織形成の方式は、仕事は大まかに単位組織に与え、その組織に複数の人員を配置した上で単位組織の職務をその全員に分担させる方式である(大森 2006:62)。この「大部屋主義」の組織形成の特色として、一所の執務空間、仕事振りの相互評価、人間関係の重視、概括列举の所掌事務規定、曖昧な職員定数、所属長にはよき人柄が望まれること、の6点が挙げられている(大森 2006:72-79)。

この議論に対しては、協力システムが大部屋主義の方法を生み出し、さらに、これが人力の伸縮性を生み出したとの指摘は面白く、この点の考察を深めていくと、人の協力関係における誘因やモニタリングに関する新しい視点が開けそうに思われるとの評価がなされている(村松 2001:217-218)。

(5) 官庁セクショナリズムに係る研究

(1)で前述した辻清明による先行研究を「ひとつの理念的把握として高く評価する観点に立つ」(今村 2006:10)今村都南雄は、セクショナリズムについて、歴史過程、政治過程、組織過程の観点から分析を行っている(今村 2006:14)。具体的には、戦前の行政官僚制の形成と戦後も引き継がれた各省分立体制について分析した上で、以下の4事例を踏まえて「戦後型行政の問題点」といわれるものの実態を分析し、橋本行革・中央省庁再編の検証、省庁間紛争への組織的対応に係る分析を行っている。なお、このうち b)と c)の事例は政権政党による政治的判断により決着(今村 2006:136)したものの、関係省庁間の協議が主体であった点が、(6)で後述する水資源開発促進法・水資源開発公団法の制定過程に係る事例とは異なる。

a) 1950年代の国土省設置構想及び内政省設置構想(今村 2006:112-119)

- ・1950年4月の行政制度審議会答申で示された国土省構想は建設省の事務に加え、林野庁の事務、公益事業委員会の電源開発事務及び運輸省の港湾局の事務を統合し、国土の総合開発と治水治水の一元化を図るもの。建設省以外は全て統合に反対し、設置法案の閣議決定に至らなかった。

- ・建設省と自治庁の統合を図る内政省設置法案は 1956 年に国会提出されたものの、統合に積極的な自治庁に対し、建設省は消極的であり、1958 年に法案は継続審議のまま撤回された。

b) 環境影響評価の法制化 (今村 2006:119-126、川名 1995:108-206)

- ・環境庁が最初に法案要綱を纏めた 1976 年 3 月末以降、通産・建設・運輸・国土・農林等関係省庁との協議を開始したが、調整が難航し、法案取り下げ。
- ・その後、1980 年まで 5 年連続で法制化に失敗。主な要因は通産（発電所）・建設（都市計画）両省との調整難航と自民党内の強い慎重論（今村 2006:122-123）。加えて、各内閣における総理大臣のリーダーシップの欠如も指摘されている（川名 1995:203）。
- ・1981 年 4 月末に法案が国会提出されたものの、継続審議の末、1983 年 11 月に廃案。1984 年 8 月の環境影響評価実施要項を内容とする閣議決定で代用。
- ・1993 年 11 月の環境影響法制定後、再び法制化の動きが具体化し、1997 年に環境影響評価法が成立。

c) 第 1 次・第 2 次 VAN 戦争 (通産省・郵政省) (今村 2006:128-135、中村 1996:105-111)

- ・第 1 次 VAN 戦争は 1981 年暮れ、郵政省が公衆電気通信法の改正と付加価値データ伝送業務を規制対象とした VAN 法案の制定を企図したが、通産省及び産業界の反対により頓挫した事案。
- ・第 2 次 VAN 戦争は、1984 年春に第 2 種電気通信事業の法制化を焦点とする電気通信事業法案を巡る両省間の争い。
- ・電気通信と情報処理の融合化が既に歴然としてきたにもかかわらず、省庁組織の縦割りの所管編成がそれに適合していなかったこと、通信回線自由化に関する両省の政策判断の違いが対立の要因。
- ・本事案はこの数年来の通産・郵政両省における懸案事項であり、相互に譲れない権限争いに属する案件であったため、政府部内における調整が殆ど行われないうまま、関係省庁の利害思惑がそのまま自民党内に持ち込まれ、専ら政治決着に頼った（金指 1986:50-51）。
- ・最終的には両省の趣向を折衷した妥協案が自民党四役により裁定され、四役以外にも党の実力者、有力議員の果たした役割も大きかった（中村 1996:111-112）。

d) 容器包装リサイクル法の法制化 (厚生省・環境庁) (今村 2006:136-144、寄本 1998:8-13)

- ・1995年3月に厚生・通産両省が提示した法案大綱に対し、農水省が質問攻勢に加え、自省の法案大綱を発表。
- ・厚生・通産省案は市町村による分別収集、事業者による引き取りと再生利用を基本線としていたが、農水省案は分別収集、再生利用共に市町村としていた。
- ・農水省の主張は、厚生・通産省案だと、農水省所管の飲料・食品メーカーだけが再生利用費用を負担することになり、他省の所管する容器・素材メーカーは負担を免れることになる点及び自治体の負担に比べて企業負担が軽くなる点で不公平とするものであった。
- ・内閣官房副長官から3省事務次官に対し、容器メーカーを事業者に加える方向でまとめるよう指示があり、1995年6月に法案が成立した。
- ・内閣官房・内政審議室が行った調整は、関係省庁が互いに話し合い、自らの努力で妥協点を見出すように求め続けたことであり、当時の国会開会中に必ず法案の成立を目指すとの官邸サイドの強い意思を示すことで、上記3省に合意形成の努力を強いたが、同室自らが代替案を示して調整を試みたわけではなかった（寄本 1998:11-12）。

上記の各事例に共通する事項として以下の3点が挙げられる。

- a) 新規の施策の内容及び争点が明確
- b) 関係省庁の数が少なく、上記の省庁が当該分野に深く関与している
- c) このうちのいずれかの省庁が実施しようとした新規施策が、他の省庁の既存の所掌を侵すものであると捉えられたことが紛争の要因

今村は、官僚制組織が不断に組織的緊張や紛争が生み出される組織形態であるとの認識（今村 2006:215）を踏まえた上で、セクショナリズムの弊害を打破するには、何よりもセクショナリズムが人の問題であるよりは組織の問題であることを見抜くことが先決であり、組織管理的見地から組織紛争の必然性をとらえることが肝要であると述べている（今村 2006:222-223）。

（6）「総合調整」と「省間調整」に係る研究

（5）とは異なる観点からの先行研究として、「これまで暗黙の内に行われてきた改革現場での体験を通じた政策提言と理論研究を結びつけ、それにより、理論研究を積み重ねると自ずから現実適合的な政策提言を導出することができ、現場の経験が一定の方法を通じて理論に転化すること」（牧原 2009:5）を可能とすべく、行政学の再組織化、ひいては広義の行政研究の再組織化を目指す、牧原出の研究が挙げられる。具体的には、行政学が最も「行政の現実」に接近した行政改革に立ち返り、それら行政改革の言説の構造を制度的文脈の上で捉えなおし、改革の言説から中核的な概念を選び取り、これに集中的に分析を加えている（牧原

2009:5)。その際、多くの国を比較検討することを可能にすべく、諸国の行政改革に係る言説の構造の中核から「調整」概念を取り出し、分析を加えている（牧原 2009:5-6）。「調整」概念を分析対象とすべく、以下の視角が設定されている。即ち、イギリス行政学で提唱されている行政学理論である「ドクトリン」に着目し、行政学で「理論」と捉えられてきたものを実践と説得のための「ドクトリン」と捉え、「ドクトリン」の概念の導入により、行政学を国際比較の中で位置づけなおしている（牧原 2009:6-7）。

上記の枠組みに基づき、戦前からの内閣と関係省庁あるいは省庁間における調整に係る制度の変遷と調整の実例についての歴史的分析、戦後における省庁間調整の実例を踏まえ、関係する二省間での調整と内閣レベルでの「総合調整」を区別して議論している。前者の二省間調整は、「合意不能の病理もあるが、合意が獲得される場合はその結果が法令などに規定されている。即ち、二省間調整は、必ずしも解決不能な「セクショナリズム」ではなく、合意形成のための制度化が進行した場であり、その上でもなお解決できない一部のケースこそが「セクショナリズム」なのである。」とされている。他方、後者の内閣レベルの「総合調整」は、「首相の指示で対立がすべて克服されるわけではなく、関係省、内閣の補助部局、与党など多数のアクターが、首相の指示を具体化すべく対立しつつ合意に至る場合もあれば、対立が錯綜し、政策案を決定できないまま「セクショナリズム」に終わることもある。」とされていて、二省間調整は合意形成という観点から制度設計が進み、「総合調整」は内閣の権力行使という観点から期待を寄せられてきたと総括されている（牧原 2009:182）。また、合意形成の観点から、「調整」とは幾重にも合意を形成し直す過程であり、「調整」の「調整」という重層性こそが、戦後日本の行政における「調整」活動の特徴であるとされている（牧原 2009:183）。

上記の戦後における省庁間調整の実例として挙げられているのは、水資源開発促進法・水資源開発公団（現・独立行政法人水資源機構）法の制定過程（1960-1961年）であり、当該二法の立案過程において、関係省庁間で調整がつかなかったが、法案を成立させる必要性が大きいことから内閣が主体的に総合調整を行った点に着目している。本事案の概要は以下のとおりであり、内閣における「総合調整」とは各調整機関が分担している裁定の総和とみななければならないとされている（牧原 2009:187-205、御厨 1996:196-202）。

- a) 与党、内閣、総理府外局ではなく、関係省庁が調整の中核であった。
- b) 建設省（治水）、農林省（農業用水）、厚生省（上水道）、通産省（工業用水）の所管が重複しており、このうち、建設省（水資源を新たに開発し利水者に水利権として配分）と農林省（慣行的な農業用水の水利権を維持）が主たる対抗関係であった。

c) 総合調整の主体が党（自由民主党政務調査会）から内閣（内閣官房、内閣法制局）へ移行し、法案が具体化される過程の中で、大蔵省や経済企画庁等の「調整官庁」が関与した。

上記二法の成立過程においては、1950年代前半の水資源開発における関係省庁間の調整過程と対照的に、自民党政調会が政策の総合調整の場として実質的に機能し始めたことと、内閣レベルでのリーダーシップが発揮されたことが挙げられる。この場合、自民党政調会は各省セクショナリズムから超越した独自の判断を下す機能を果たしたのではなく、特定多目的ダム法制定という建設省の過去の実績に基づいて政策判断として建設省の意見を採用する際の緩衝剤として機能した点が特徴的である（御厨 1996:197-198）。

(7) 政権与党の介入により組織的・総合的な政策の実施が妨げられた実例

(5)、(6)に関連して、政治的利害の観点から政権与党が干渉したために、却って組織的・総合的な政策の実施を妨げた事例である、戦後の1980年代までの土地政策についても取り上げる。組織的・総合的な政策の実施が妨げられた主な理由として挙げられるのは以下の3点である。

a) 戦前の日本、西ドイツ等における土地政策と対照的に様々な利益集団の圧力（保守政治家と結託した地元利益の圧力、土地買収のための自治体予算圧縮を要求する地方公務員労組等の革新系団体からの圧力）により土地政策の効力を削がれた（カルダー 1989:340-344）。

b) 土地政策所管省庁であった内務省の解体後、予算・人員・権限が不十分な経済企画庁が1974年の国土庁発足まで土地政策を担当したが、行政の真空地帯であったため選挙民の圧力を受けた政治家の力が蔓延った（カルダー 1989:347）。

c) 保守系政治家の殆どが既得権の放棄につながる組織的・総合的な土地政策を望まず、財界や市民グループ、学者等からの土地政策への圧力も強くはなかった（カルダー 1989:353-359）。

6. 決定権者が不明確な政策課題におけるガバナンスに係る研究

行政法学、国際法学及び都市計画学の分野において、海洋空間における地方公共団体の区域及び境界について、区域及び境界に係る法令の規定及び決定基準が未整備である現状において、どのように境界画定の事案に対処してきたか、さらに、どのような課題が残されているかという観点から分析が行われている。

また、国際法学の分野において、日本の領海、EEZの境界画定及び管轄権行使については、国際法及び国内法の規定が一部未整備である上に、国際機関による司法的な解決を加盟国が拒否することも可能である現状を踏まえた分析が行われている。

さらに、行政学の分野においては、国際機関におけるガバナンス、北極海政策におけるガバナンス、宇宙政策におけるガバナンス等、決定権者が不明確な政策課題においてどのように課題の発見、問題の解決が行われているかといった観点から分析が行われている。

(1) 地方公共団体の区域及び境界に係る研究

①地方公共団体の区域及び境界についての一般論

地方公共団体の区域は、日本の国土を主として地方自治の観点から分割し、区分するものであるが、その機能として、住民の範囲の画定、自治権が一般的に及ぶ範囲の画定、地域住民の利益が凝集・統合される際の基礎となること等が挙げられている（秋本、田中 1978:238-239）。

地方自治法において、地方公共団体の区域は従来区域によると規定されており（5条1項）、地方自治法が制定された当時、市町村の区域とされ、都道府県の区域とされたものは、そのまま法制定後もその区域となると解されている（川村 1986:134-135）。かつては、海域や内水面が地方公共団体の区域に含まれるものかどうか問題となっていたが、1936年の行政裁判所判例によって「領海ハ之ニ接続スル府縣市町村又ハ島嶼ノ区域ニ属ス」（行判昭11・12・28）とされ、これ以後、学説も実務上も、領海は地方公共団体の区域に属するという見解が通説となった（秋本、田中 1978:240）。

領海内の地先水面は当該地方公共団体の区域とされるが、いずれの市町村の区域に属するか判然としない場合は、自治紛争調停委員の調停（9条）、関係市町村に争いが無い場合の都道府県知事による決定（9条の2）、公有水面のみに係る境界の変更に係る規定（9条の3）等の規定によって具体的に決定する。なお、9条の3の規定は、昭和30年代に多発した埋立地等の帰属を巡る紛争を公有水面の状態にあるうちに早期に処理、確定させるために、1961年に新設されたものであり、一般の手續と比較して職権的色彩が強く（川村 1986:135）、法制上も領海等の公有水面が地方公共団体の区域に属することが明らかになった（秋本、田中 1978:240）。

地方自治法上、水上の境界を定めるべき者は規定されているが、同法はどのように境界を定めるべきか明記していない。従前の境界画定事例から帰納的に得られた地方公共団体の水上境界の判断基準となる考え方は7つあり、このうち地形上から自然に導出しうる唯一の方法として一般原則としての地位を主張しうるものは等距離線主義とされている。この考え方は、その線上のどの点においても、その点から両地方公共団体の水際線上の最も近くにある点への距離が等しいような線を境界とする考え方である（加藤 1966:96-100）。

②領海の拡張と地方公共団体の管轄権行使の具体例

領海法の施行（1977年7月）によって、日本の領海の幅が3海里から原則的に12海里に拡張された結果、新たに領海となった海域も、領海は陸地に付属するものとして地方公共団体の区域の一部をなしていること、領海の範囲に変更が生じたとしても領海としての法律上の地位に変更があるわけではないことから、地方公共団体の区域に属すると解されている（秋本、田中 1978:241）。同法の施行により、地方公共団体の区域は自動的に拡充し、特別にこの区域をいずれかの地方公共団体に編入する手続は要しないと解されている（田中 1977:15）⁸。

他方で、今後、海上に人が居住する可能性がないわけではないことを踏まえ、区域を明示する必要性が生じる可能性が指摘されていた。このような規制に係る国法が存在しない場合に、地方公共団体が条例を制定して立法管轄権を行使できるかどうかという問題も併せて指摘されており、法令の執行に際して、海上保安庁が一元的な執行機関としてすべてに対処するのか、広域連合の形で地方公共団体が対処するのかという問題も提起されていた（成田 1996a:6-7）。水域における地方公共団体の管轄権行使の具体例として以下の3点が挙げられる。

1) 青函トンネルの事例

同トンネルの建設に際し、特定海域である津軽海峡の公海下を通る部分（9.7 km）がどの地方公共団体に帰属するかが問題となり、自治省行政局に設けられた青函トンネル境界決定研究会において検討された。その結果、上記の部分については、公海の海底の地下部分の利用であり、それ自体他国の公海使用の自由を妨げるものではなく、国際法上禁止されている施設にも該当せず、学説上も認められていることから、日本の主権は及ばないものの管轄権が及ぶと結論付けられた。掘削されたトンネル部分の空間は工作物の一種であるが、目的論的に区域と同様に日本の管轄権、従って関係地方公共団体の自治権を及ぼす必要があると考えられたことから、未所屬地域の帰属に係る地方自治法第7条の2の規定を類推適用した。その際、編入すべき市町村の決定に当たっては、公平性、一般性、法的安定性等の観点から、基線上の最も近い点から等距離にある中間線をもって境界とすることが適当であるとされた（成田 1987:7-13）

上記の検討を経て、1988年2月24日付自治省告示第23号により、同トン

⁸ 例えば、地方税の賦課徴収、警察権の行使等の事務の地理的範囲が拡大することとなるが、それらについては個別の法令（地方税法及び警察法）によって処理されることとなる（田中 1977:17）。なお、海域は地方交付税交付金の算定上の面積には含まれず、河川湖沼を含む陸域のみが対象となる（中原 2011:96）。

ネルの中間点まで北海道側及び青森県側の市町村の行政境界を延ばす、管轄権の延長を行った（中原 2011:94）。

2) 東京湾中央防波堤埋立地の帰属の決定

公有水面が地方公共団体の区域に属することは、1961年地方自治法一部改正により追加された境界決定等の手続に係る規定（9条の3～5）からも明らかであるが、実際上は境界を「いかに」定めるかが問題となることが多く、従前の事例の帰納的分析から前述の等距離線主義が一般原則とされている（田中 1977:13-14、加藤 1966:96-99）。

上記の中央防波堤埋立地は、長年にわたり帰属が決まっておらず、東京都江東区と大田区がそれぞれ全島帰属を主張してきた。江東区は、中央防波堤埋立地がごみの埋立処分に伴う江東区民の多大な忍耐と犠牲の上に造成されたという歴史的経緯を根拠として主張を展開してきた。2016年4月からの部課長級協議、2017年10月の東京都自治紛争処理委員による調停、調停を不服とした大田区が提訴し、2019年9月の第一審判決（東京地裁）を両区が受け入れたことから、約半世紀にわたった帰属問題が漸く終結した。上記判決の判旨は以下の4点である（東京都江東区 2019:1）。

- a) 境界の確定にあたっては、両区の現在の水際線からの距離を基準とする「等距離線主義」を採用した。
- b) 歴史的沿革は、両区にとって有利に働くものではなく、等距離線を基礎としながら適宜修正することで境界を確定した。
- c) 適宜修正の具体的内容としては、海の森水上競技場を江東区に全て帰属するとした一方で、埠頭用地と港湾関連用地は一体管理すべきとして大田区に帰属するとした。
- d) その結果、地積割合は江東区 79.3%（約 399.0ha）、大田区 20.7%（約 104.2ha）となった。

本事例の特色として以下の3点が挙げられる（山崎・高野・大塚 2018:403）。

- a) 従前は一島一区方式が原則であったが、埋立地が湾中央に至り埋め立て面積が大規模になった。
- b) 埋立地の性質は様々であり、自治紛争処理制度による調停案をそのまま他の埋立地に適用できない。
- c) 本件は区が調停案の受託を拒否した事案であり、埋立地の境界線論争についての新制度が必要と考えられる。

3) 内陸の湖沼の事例

湖沼が陸域と同様に地方公共団体の区域に属するものとして設定されている点に着目して地方交付税交付金を増額した事案として以下の2つの事例が挙げられる（中原 2011:93）。

a)琵琶湖：沿岸 14 市町で前述の等距離線主義により分割。同交付金は計約 2.8 億円増額。

b)十和田湖：2 県 2 町で、面積比 6 対 4 で分割。同交付金は計約 6700 万円増額。

(2) 領海、排他的経済水域の境界に係る研究

1) 国際法及び行政法に関連するもの

①国際海洋秩序への日本の法的対応に関する研究

国連海洋法条約を中心とする海洋法の諸規則には、第3次国連海洋法会議における諸国間の激しい海洋利害の対立によって、その規範内容が画定していない不明確なものがあり、このことが同条約発効後も諸国間の海洋利害の衝突をめぐる法的紛議の根底にあることが多いとの指摘がある（栗林 2006:10-11）。

その上で、日本に関わる海洋法問題の一例として、東シナ海の海洋問題には、この地域に特有の政治的不安定、地理的複雑性、歴史的軋轢、尖閣諸島等の領有権争い等の要因の他に、海洋境界画定に関する国際法原則が不明確なため、関係諸国が相反する主張を展開している状況にあることが示されている。このうち、国際法上の境界画定の原則としては、衡平原則と等距離中間線原則の両論があるが、海洋法会議では両原則を主張する諸国が対立し、同条約では上記の法原則は今後の国際法の発展に委ねるとの立場が採られた（栗林 2006:11）。

上記の国際法規の内容の不備・不明確さの結果として、今後の海洋法規則の明確化は、国家の単独行為や二国間協定又は多国間で行われる各種の国際的フォーラムでの交渉や合意を通じた諸国の意思の集積によって実現されるとみなされている（栗林 2006:12）。

アジア海域における海洋ガバナンスに向けて、沿岸諸国の海洋政策を調整統合する政治的意思を形成する出発点として、その海域がいずれも半閉鎖海としての地理的特徴を有することが指摘されている。その上で、半閉鎖海の統合管理は沿岸国の多様な利害に関係するが、とりわけアジア海域には多くの島や小島が点在し、そのあるものについては領有権が未画定であり、またそのために海洋境界が未画定な部分も散在し、沿岸国は境界画定に不利に作用することを恐れて協調行動をとることに躊躇する傾向があるとした上で、沿岸国の信頼関係の情勢のために、これらの海域に関する統合された情報管理のシステムを確立することを提言している（奥脇 2006:35-36）。

他方で、「ヨーロッパの海」について海洋の統合管理に向けた国際協力義務

を再構成する体制の構築が可能となっているのは、EU という形での国家統合を前提としている点がアジア海域と対照的である。その上で、アジアにおいて直ちに EU のような地域共同体の形成を展望することは困難であるが、海の統合管理の必要性がそうした政治意思の形成を助長する可能性もないとはいえないと指摘している（奥脇 2006:38）。

②特定海域に係る研究

1977 年の領海法の制定により、日本の領海の幅は 3 海里から 12 海里に拡張されたが、同法附則第 2 項において規定されている、宗谷海峡、津軽海峡、対馬海峡東水道、同西水道、大隅海峡の 5 カ所の特定海域については領海の幅が従前どおり 3 海里とされている。その理由として、政府は以下の 2 点を挙げていた。

- a) 国際航行に使用される国際海峡の通航制度が、第 3 次国連海洋法会議で一般領海の無害通航制度よりも、より自由な通航制度を認める方向で審議されていることを考慮して、この問題が国際的に解決されるのを待って、当面の対応策として、決定されたものである（政府統一見解）（衆議院 1977:5, 水上 1983:7）。
- b) 資源の大部分を海外から輸入し、貿易、海運に特に大きく依存する海洋国家、先進工業国としてのわが国独自の立場からの総合的国益に基づくものであり、非核三原則の問題とは関係がない（鈴木善幸農林大臣答弁）（衆議院 1977:5、成田 1996a:7）。

上記の国際海峡については、1982 年に採択された国連海洋法条約において「公海又は排他的経済水域の他の部分との間にある国際航行に使用されている海域」（第 37 条）と定義され、全船舶及び航空機に対する通過通航権が規定された（第 38 条）。特定海域制度については、上記の非核三原則に係る問題意識、即ち、領海を一律に拡張することにより、外国籍の核搭載艦が領海内を航行する事態が生じることを避けるための制度ではないかとの問題意識を踏まえた、以下のような見解がある。

- a) 海峡沿岸国のこうした便宜的措置は、海峡利用国が国連海洋法条約の下で享受することになる海峡全域における通過通航の権利を部分的に排除する効果を持つが、こうした帰結が、同条約の趣旨と合致するか否かは微妙である（河西 1983:118）。

無害通航に該当しない行為を列挙した国連海洋法条約 19 条 2 項の規定を反対解釈すると、それ以外の行為は具体的に沿岸国の平和、秩序又は安全を害するものでない限り有害とは断定できず、核搭載船の通航をカテゴリーカルに有害と見做すことはできない。そのため、同条約の下では、非核三原則に

基づく核搭載艦船の通航の有害性について従前からの法律論を維持することは困難であり、同条約を批准しながらなお特定海域における領海 3 海里の凍結を維持することは余り意味がない（河西 1983:120）。

また、海上保安庁法第 1 条第 1 項は、わが国周辺における人命及び財産の保護等をその目的として定めているが、「周辺海域」の範囲を特定していない。海洋法条約が日本について発効したから直ちに EEZ の制度の枠内で 200 海里全域について当然に「周辺海域」の範囲が拡大されるわけではない。漁業暫定措置法や海洋汚染防止法は明示的に 200 海里法制を採り入れているが、それ以外の外国船舶による日本の個別実体法規への違反の取り締まりが領海を超えた周辺海域で行われるのは、接続水域の制度に係る場合に限られることになるであろう（河西 1983:124）。

- b) 特定海域は、原子力潜水艦が航行することに配慮したものであるが、核搭載艦を排除するためには、国会の議決による非核三原則だけでは不十分であり、法律が必要。その場合もこれに違反して通航しようとする核搭載艦に対する実力行使が可能かという点は問題として残る（成田 1996a:7）。

上記の特定海域に係る政府の方針については、1996 年の国連海洋法条約批准に伴う領海法改正以降も変更はなく、近年の状況を踏まえた見解として、以下の 2 点が挙げられる。

- a) 国連海洋法条約に規定する国際海峡制度を適用する動きがないのは、日本にとって、マラッカ・シンガポール海峡やホルムズ海峡は国家の命運をかけた重要なシーレーンとなっており、それら海峡の沿岸国が主権及び管轄権の拡張を画策する場合に、海峡の利用国としての権利を対抗的に主張する必要がある場合の外交上のフリーハンドを確保する必要があるとの配慮によるものではないか（奥脇 2015:105-106）。
- b) 領海法附則は施行から 30 年以上が過ぎており、「当分の間」の凍結という消極的な立場よりも、通過通航制度がいかなるものであるか、また、他国の国家実行等の検討も踏まえて、日本の安全保障情勢や領海警備のあり方、環境保全、人命の安全等にも配慮した、望ましい沿岸国の権限の再設定を目指して、附則を見直すか否かをふくめて、検討する必要があるように思われる。その際、特定海域には、他の国の沿岸との間にある海峡と日本の沿岸のみの間にある海峡の 2 種類があり、事案によっては異なる考慮が妥当する場合もあると考えられる（坂元 2018:69）。

国連海洋法条約は領海における潜水艦の浮上航行を命じているが（第 20 条）、特定海域の領海を 3 海里に止めることで、当該領海部分において潜水航行する潜水艦に浮上航行を要求できる利点がある。例えば、（特定海域の 1 つである）宗谷海峡において、ロシア同様に中間線までを領海とすると、同海峡は通過通

航権が適用される国際海峡となり、潜水艦の潜水航行を防止できなくなる（坂元 2018:76-77）。

③領海の境界画定に係る研究

特定海域制度により国連海洋法条約に規定する国際海峡制度の適用を回避することが日本の法益保護の観点からどのような効果を有するかという観点から、韓国及び旧西ドイツの事例が参照されている。前者は、韓国の領海も 1977 年に 12 海里に拡張されたが、国際航行に利用される対馬海峡西水道については、日本同様に領海幅を 3 海里としている事例であり、韓国が領海幅を縮減した理由として以下の 3 点を挙げている（村上 1992:7-9）。

- 1) 日韓両国が領海幅を 12 海里とすると両国間で領海の重複が生じ得るため、境界線画定に係る交渉が必要となる事態を避けるため。
- 2) 従前ソ連太平洋艦隊の自由な通航を認めてきたが、領海を拡張した場合、航路帯の設定、外国艦船の管理等が必要になり、その上で、国連海洋法条約に規定する「国際海峡」として取り扱おうと日本との共同管理が必要となるため。
- 3) 外国貿易に依存する韓国にとって国際間の最大限の自由航行を認めることが国益になるため。

後者の旧西ドイツの領海は 3 海里を原則としていたが、北海沿岸を航行する巨大タンカーの事故防止のための有効な航行規制を行うべく国内法である海上船舶航行路規則の適用対象とすべく、その一部を 12 海里に拡張した事例である。本事例は、日本における特定海域の設定が国連海洋法条約の内容確定までの暫定的措置とされていることと対照的に、同条約に規定する領海制度（3 条、12 条）を前提に領海を一部拡大し、その領海内で航路帯及び分離通航方式（22 条）を採用したものである（村上 1992:9-12）。

これらの事例を踏まえた上で、特定海域において領海 3 海里を維持することは、通関、財政、出入国管理、衛生、漁業規制に関して、国際海峡よりも沿岸国管轄権を強化することが可能だが、調査・測量活動の規制、通信の規制等に関しては沿岸国の権能を行使できなくなることが重要と結論付けている（村上 1992:14）。

④EEZ の境界画定に係る研究

日本の隣接国と EEZ 又は大陸棚の境界が互いに重複している海域の境界が画定されていない理由として、元海上保安庁次長の城野功は、通常の国民生活にそれほど影響がなく、身近な問題として感じられないことに加え、国境画定交渉が領土問題のため進展していないこと、外務省が近隣諸国との摩擦を避けようとしていること、周辺諸国が領土問題のある島々の実効支配を継続してい

て境界画定交渉に応じようとしなないことを挙げている。その上で、境界が未画定であることによる影響として、当該海域における隣接国による漁船の拿捕、海洋調査、資源開発等の紛争の発生を挙げている（城野 2015:1-2）。

現状では、EEZ 又は大陸棚の海洋境界画定の問題について、一般法としての国際法は存在しないため、関係当事国が自らの法的主張に即した海洋境界画定に関する判例を見出し、自らの法的主張の存立基盤が国際法的に支持されていることを明らかにした上で、相手当事国との協議の中で妥協を図りながら合意形成に向かわざるを得ない（坂元 2018:325）

国連海洋法条約が上部水域のための EEZ と海底のための大陸棚の 2 制度を並行して採用していることの意味については、大陸棚の自然延長の概念が 200 海里の距離基準の導入によってその重要性を失っており、国際判例でも次第に顕著になってきたとみなされている。即ち、大陸棚の境界画定基準としての自然延長論は決定的なものではなく国際判例の中では次第にその比重を低下させつつあり、EEZ の概念が定着するにつれ、中間線を暫定的に引いたうえで個々の関連事情を具体的に考慮してその暫定線を修正する方式が採用される傾向にある（坂元 2018:347-348, 351-352）。

海洋境界が未画定の地域における共同開発の例として、1979 年のタイ・マレーシアのタイランド湾南部の共同開発区域設定の了解覚書や 1989 年のオーストラリア・インドネシアのインドネシアの東チモール州と北部オーストラリア間の区域における協定区域に関する条約が挙げられている（坂元 2018:355）。

⑤日中間の大陸棚及び EEZ の境界画定に係る研究

世界の海域において境界が未画定の箇所の大半が、實際上余り問題が生じていないために未画定のまま放置されている。これとは対照的に、日中間の EEZ については、関係海域の利用において実際に争いが生じているにもかかわらず、各管轄範囲が明確に区切られていないところに問題があり、その原因は尖閣諸島の領有権をめぐる争いと大陸棚に対する権原の捉え方の相違であると指摘されている（三好 2006:258）。

尖閣諸島の領有権問題において、日本が近代国際法の領土取得の法理（無主地に対する先占）に基づいて主張しているのに対し、中国は自国の歴史書（明・清時代の『冊封使録』その他の文献）による自国領との認識が比較的近年の日本側の実効的支配よりも優勢に立つとの考え方が根底にあると考えられる（三好 2006:260-261、坂元 2018:340-341）。

大陸棚に対する権原の捉え方については、日本が、向かい合う関係の沿岸国の間では、その距離が 200 海里の 2 倍を超えない場合は境界線を中間線とすることが正当との立場を維持してきたのに対し、中国は、大陸棚は陸地の自然の

延長であり、これに対する沿岸国の権原は海底の形状に忠実に規定されるとの立場である。後者の見解に対し以下の2点の批判がある（三好 2006:262）。

- a) 1969年の北海大陸棚事件国際司法裁判所（ICJ）判決における大陸棚権原の定義に基づくものであり、その後の判例の動向を無視するものである
- b) 大陸棚の定義（国連海洋法条約76条1項）の第2のカテゴリーは、領土の自然の延長たる大陸縁辺部の外縁が200海里まで延びていない場合には一律に200海里までを大陸棚としているが、中国側の解釈は条約解釈の一般規則を無視して、上記カテゴリーの定義を排除するものである。

日本はEEZの境界画定を視野に入れているが、中国は東シナ海の境界画定をめぐる紛争を大陸棚の境界画定と捉えていて、EEZの境界画定問題については、中国が公式に提示していないため、日中間の対立は、境界画定の対象認識の相違及び境界画定の基準を巡って生じている。200海里制度が確立された今日において、このようにEEZを棚上げにして大陸棚のみの境界画定を行う必要性に対して疑問が示されている（坂元 2018:343, 344）。

中国には、東シナ海の境界画定問題を国連海洋法条約が規定する仲裁裁判所において解決しようとする姿勢はみられず、また、国際司法裁判所（ICJ）の管轄権を認める選択条項についても、日本は受諾宣言を行っているものの、中国は行っておらず、ICJにこの問題を付託するには両国が合意する特別合意以外に方法はない（坂元 2018:360）。

このように、境界画定交渉の長期化が確実であるために、両国は暫定措置として係争海域における共同開発の協議を優先させているとも考えられるが、両国は共同開発の対象となる海域をめぐる対立している。日本は、係争海域は東シナ海全体における相互の200海里の重複する海域であると考え、共同開発は日中中間線を挟んで行われるべきと主張している。他方で中国は、係争海域は中間線と沖繩トラフの間にあり、共同開発は日中中間線の東側海域で行われるべきと主張している（坂元 2018:352）。

国際法上問題が中核にある外交問題が、司法的解決の可能性がないのであれば、中国あるいは韓国（⑥で後述）との外交交渉の場において、粘り強く日本の考えを伝え合意を目指すことが唯一の解決策と考えられている（坂元 2018:364）。

他方で、④で前述したとおり、大陸棚又はEEZの境界画定に際し、従前のICJの判例を踏まえると、最初に暫定的な中間線を引いた上で、衡平性の観点から、海岸線の長さ・形状、島の存在等を考慮してその中間線を修正することになるが、日本の報道において、中間線までが当然に日本の正当な権限のある水域であるかのように主張されていることを問題視し、境界画定に係る冷静な世論を形成する必要があることが指摘されている（城野 2015:16-17）。

⑥日韓間の EEZ の境界画定に係る研究

両国とも境界画定の基準として等距離中間線原則の採用に同意しており、日本は従前から竹島・鬱陵島中間線を主張してきた。これに対して、韓国は従前から鬱陵島・隠岐中間線を主張してきたが、2006年6月以降、竹島・隠岐中間線の立場を主張するようになった。両国が竹島を「完全な権原を有する島」(国連海洋法条約 121 条 2 項)として、EEZ の基点として採用した結果、竹島の領土紛争の解決なしに、EEZ の境界画定は困難な事態となった(坂元 2018:335-336)。

⑦近年の領海内における無害ではない通航への対処

近年、外国船舶、特に中国船による日本の領海内への入域と科学的調査、資源探査等の活動が増大する中で、領海における領域主権の性格を踏まえた、外国船舶の領海内への入域とそこでの活動を総合的に規律する基本法が整備されていないため、無害ではない通航に該当する外国船舶に的確に対応できないことが指摘されている(坂元 2018:91, 坂元 2015:35)。

1968年に日本が領海条約に加入した際に、政府は、領海における無害でない通航に関する取締りの国際慣行が濫用されないことに主要な関心を有することから、無害でない通航を一般的に禁止する国内立法を行う考えはない旨答弁していた。当時から、時代状況は大きく変化しており、南西諸島の領海における中国海軍による潜水航行事例が多発している状況においては、これまでの「通る」立場だけではなく「通られる」立場の論理の構築も必要であると問題提起されている(坂元 2018:91-92, 坂元 2015:35-36)。

2) 海洋制度に係る国際政治学及び海洋安全保障に関連する研究

①日本の海洋制度の転換に係る国際政治学における研究

日本が、従前の領海 3 海里から領海 12 海里及び漁業水域 200 海里へと海洋制度を転換した、1976 年～1977 年にかけて行われた一連の外交交渉(国連海洋法会議、日米漁業交渉、日ソ漁業交渉)と国内の政治的決定過程の経過を辿ることを通じて、日本の交渉者の対応は、社会的な影響の大きいドラスティックな変化を緩和することを意図しており、政策転換は交渉上のカードを最も有利に使うための行動であったとの見解がある(山内 1995:3-4)。

②日本の海洋戦略に係る研究

2016 年時点で、日本周辺海域における中国漁船による密漁、中国公船による領海侵入、日中合意を無視したガス田開発等、日本を取り巻く海洋において

危機が差し迫っていたが、インド・アジア・太平洋地域における米太平洋軍及び米海軍の海洋安全保障認識と日本のそれとを比較すると、共通点としては、脅威認識、安全保障観、同盟国やパートナーシップ国との協力関係の重要性が挙げられる。他方で、相違点としては、統合作戦レベルでの戦い方についての議論、将来の可能性を踏まえた、不利な将来を想定した戦い方についての議論及び海を支配するために陸軍力を最大限に活用することについての議論が日本には欠けていることが指摘されている（下平 2018:125-127, 130-131）。

③中国の海洋戦略に係る研究

中国は1990年代以降海軍の近代化を急速に進め、1974年のパラセル諸島支配、1995年のミスチーフ礁占拠以降、平穏な状況が続いたものの、2009年以降再び南シナ海において強引な行動をとり、国際舞台における発言においても自己の立場を強く主張する傾向が顕著になってきている。その一例として、2010年9月に発生した尖閣諸島周辺海域における中国漁船と海上保安庁巡視艇との衝突事件への強硬な対応が挙げられる（下平 2018:40）。

冷戦終結とソ連崩壊により国境線における脅威に直面することがなくなった中国は、海洋領域への転換が最も重要な安全保障上の関心事になり、近年の海洋戦略の特徴として、中国が自己の国益に基づいて海洋に強引に進出していることとそれに併せて行動の論拠を整備していることを挙げている（下平 2018:41-45）。

中国は、海軍の東シナ海、南シナ海における軍事的活動とともに、海上における対テロ活動、平和維持活動等非伝統的安全保障分野における活動も顕著になってきており、防衛省・自衛隊が留意すべき事項として、以下の3点を挙げている（下平 2018:48）。

- a) 多国間協力が必要であること
- b) 中国の影響力拡大に対し、何らかの主導的な姿勢を示す必要があること
- c) 直ちに実施可能な対応から順次着手すること

(3) 国際行政に係る研究

国際行政は国境を越えた諸活動を確保し相互依存に伴う諸課題を解決するための、様々な組織的試みの総体である（城山 2013:2）。多様な担い手や政策手段を活用する国際行政を対象とする国際行政論は、20世紀初頭以降発展し、その後、国際連合のような組織が登場すると、これらの組織の内部管理に対象が限定されたが（城山 2013:4）、近年、国際政治学、行政法学において、関連する課題に関する研究が増大しつつある（城山 2013:2-4）。

本研究では、国際行政の基本的メカニズムとその変容について論じ、国際行

政活動の枠組みとなるグローバル・ガバナンスに関する議論を概観した上で、組織論、管理論および活動論の観点から検討が行われている。具体的には、組織に着目して、行政課題に対応する国際組織の形態（機能別国際組織か一般的国際組織かあるいは地域組織か）、それぞれの組織の比較優位と役割分担に着目するとともに、管理の手段として情報収集・利用、国際組織の財政運用と人事管理、実効性の確保策（信頼醸成、利益調整、援助、制裁）等に注目している。分析の手法の例としては、地域組織の設計や運用における比較可能な現象に着目して、EU、NATO、ASEAN 等を対比的に論じており、また、国際行政の活動の事例として、平和活動等を取り上げ、国際連合、地域組織、非政府組織それぞれが果たした役割を対比していることが挙げられる。

北極航路問題を出発点とした北極海のガバナンスに係る研究においては、今後の北極海ガバナンスにとっての課題と日本の北極海政策の課題への対応策として、国際的枠組みの可能性を検討した上で、その枠組みでは機能しえない課題に関しては利用国間における関与の枠組みを他の海域における事例を参考に提言している（城山 2013b）。具体的には、北極海航路の活用に向けた課題、資源開発の課題及び環境管理の課題を挙げた上で、科学的観測・研究をはじめとする日本の活動が必ずしも構造化されてこなかったことを指摘している。このため、北極海に関しては、グローバルな枠組みと地域的枠組みが重層的に一定の役割を果たしているとしつつ、包括的な国際枠組みが構築される可能性が低いと結論付けている。その上で、北極海ガバナンスに期待される機能のうち、既存の国際枠組みでは果たされない分については、北極海の利用国と投資国の関与が重要であるとしている。この点に関して参考となる事例として、マラッカ・シンガポール海峡管理において、当初は利用国が民間レベルで関与するメカニズムを構築し、政府レベルと民間レベルを組み合わせたメカニズムに移行していった事例を挙げている。

7. 小括

上記の先行研究の大まかな傾向として、空間や領域の利用及び管理において、各関係法令を所掌する省庁間のセクショナリズムが一般的にみられるが、それは海洋空間の利用及び管理においても同様である。

さらに、国内（地方公共団体間）、国際いずれにおいても、領海、EEZ をはじめとする海域の境界線についての考え方が十分具体化されておらず、このことが日中間の EEZ の境界を巡る紛争、領海の幅を従前の 3 海里に止めた特定海域制度等問題点の解決が先送りにされている一因とも考えられる。

このように、海洋空間の利用及び管理が総合的、計画的に行われず、地方公共団体間、国際間の境界の設定も曖昧になっている現状に問題があると考えられている

ものの、その要因については正面から余り議論されてこなかったのではないか、また、各分野の研究において他分野の研究成果を横断的に活用することも十分に行われてこなかったのではないかと思われる。

第3節 本稿の分析の方法と対象

第1節で述べた問題意識及び前節で述べた先行研究の成果を踏まえ、本稿において以下のような分析を行うこととしたい。

日本の海洋空間の利用及び管理に係る現状の制度及び課題を把握する上で、海洋空間の利用及び管理が法令に基づいておこなわれていることから、最初にこれに関連する法制度に着目したい。具体的には、第2章において、海洋の利用及び管理の各分野に関連する日本の現行の主要な法制度について、法令本文を基に、その目的、区域の指定、管理権限又は規制権限を有する者、規制、実効性の確保策等に着眼して整理し、前節で取り上げた各法分野における文献も、海洋空間の利用及び管理に関して当該法律がどのような役割を果たし、どのような課題があるかという点を検証する上で参照する。それにより、どのような特徴があるか、どの分野においてどのような不備があり、その結果としてどのような問題が生じていると考えられるかその特徴を明らかにしたい。

次いで、第2章で明らかになった特徴に関連して、国際的には適切に対処されているのではないか、あるいは同様の課題が生じているのではないかという点に着目したい。そこで、第3章において、日本における海洋の利用及び管理に係る法制度と比較すべく、海洋政策及び沿岸域管理に係る近年の電子ジャーナルの論稿及び既存の和文の文献を基に、海洋空間の利用及び管理に係る制度と事例を国際的に比較したい。比較に当たっては、各国における独自の取組みに加え、国際機関により海洋空間のゾーニングに係る計画の策定が推奨されてきたことを踏まえ、国際機関による取組みとその課題についても取り上げる。その際、文献資料の入手の容易さ、それぞれの国の海洋利用及び管理において本稿の問題意識に関連するような興味深い議論がされているかどうか等を考慮して、取り上げる国々は、国際機関に加え、アメリカ、EU、英国、オーストラリア、中国の各国に限定する。

その上で、本稿の中心となる第4章において、第2章で取り上げた法令を整備する過程を、第2節5.で前述した省庁間セクショナリズムに係る先行研究の事案と比較検討することにより、日本の海洋空間の利用及び管理に係る特徴が明らかになるのではないかという問題意識に基づき、これらの法令の整備過程について歴史的に分析する。対象となる範囲は、資料の制約及び現行の法制度への直接的な影響度合いを考慮して近世以降としたい。その際、これらの法令の制定及び改廃に係る過程における関係省庁間あるいは近隣諸国との利害対立に加え、同一の海域における利用調整が問題

となった事案に着目して検証していきたい。とりわけ、特定の目的のために利用する海域を対象とした管理法令の空白域を解消すべく、海洋空間管理に係る省庁も数次にわたり法制度の整備を試みてきたが、いずれも立法化に至らなかった経緯に着目したい。上記の分析に当たっては、前節で取り上げた個別海域の管理法令の整備に係る歴史に関する文献、国会議事録、調査研究機関の報告書、港湾関係団体が編纂した港湾史に係る文献に加え、前述の沿岸域総管理法案の検討に係る国土交通省水管理・国土保全局水政課へのヒアリングで得た知見を活用する。このような分析は、海洋空間の利用及び管理に係る分野において、多分野にわたる既存の文献に基づく情報が分散し錯綜していて全体像の把握が困難である現状において有意義であると考えられる。本稿においては、利用調整に係る事案と管理法令の空白域を解消しようと試みた事案に着目して、これらの情報を整理・統合して記述する。

各章における分析を踏まえた上で、第5章において、海洋空間の利用調整に係る総合的制度が整備されない原因を、特定の目的での海洋空間の利用における調整と特定の目的以外での海洋空間の利用における調整に分けて考察する。さらに、海洋空間の管理及び利用調整における特性を明らかにすべく陸域における利用調整と対比した上で、なぜ上記の制度が整備されないか結論付けるとともに政策的含意として新たな課題への対処方法を考察する。

第2章 日本における海洋空間の利用及び管理に係る法制度

本章では、日本における海洋空間の利用及び管理がどのような枠組みの下で行われ、利用調整を図るためにどのような規定が置かれているかという観点から、日本における海洋の利用及び管理に関連する法制度を分野ごとに取り上げる。具体的には、分野ごとに各法律の目的と同法が規定する利用に係る規制に加え、他の目的・手段による海洋利用との調整に係る規定、海域の管理に係る規定に着目するとともに、海洋空間の利用・管理における縦割りに対する関心から、各法律の所管省庁にも着目する。その際、本章においては、法令の概要に着目し、法令の制定及び主要な改正に至る経緯については第4章で触れることとする。

まず、海洋政策の基本であり、国の基本的施策の1つとして沿岸域の総合的管理を明示した海洋基本法及び同法に基づく海洋基本計画を取り上げ、これに関連して、海洋空間の境界画定及びその保全に係る法令を取り上げる。次に、私法および公法上、財産管理の観点から置かれている規定に着目する。その上で、海洋の利用に関する法令を、海上交通、漁業、資源開発、海洋環境保全の順に分野毎に取り上げる。海洋の管理に関する法令については、個別の利用目的に基づく海洋空間の管理に関する法令を先に取り上げ、最後にそれ以外の海洋空間（一般海域）の利用及び管理について、2018年に制定され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を中心に、一般海域の所掌に係る関係省庁間の議論についても触れる。

第1節 海洋基本法及び海洋基本計画

海洋基本法は、海洋に関する基本理念と海洋に関する施策の基本となる事項を定めるとともに、海洋に関する施策を総合的かつ計画的に推進すること等を目的とする(1条)。同法及び同法に基づく海洋基本計画は、海洋に関する政府の施策全般を対象とする包括的な内容であるが、以下、本項に関連する内容として、総則の1つである「海洋の総合的管理」の規定(6条)及び基本的施策の1つである「沿岸域の総合的管理」の規定(25条)及び毎次の海洋基本計画において、これらの規定に関連する箇所を取り上げる。

1. 海洋基本法

海洋基本法は議員提出立法であり、2007年4月20日に成立し、同年7月20日から施行された。同法の目的には「海洋の持続可能な開発及び利用を実現」(1条)することが掲げられており、この持続的開発・利用は、同法全般に共通する理念となっている(三浦 2015:172)。海洋の総合管理については、「海洋の管理は、海洋資源、海洋環境、海上交通、海洋の安全等の海洋に関する諸問題が相互に密接な関連を有し、及び全体として検討される必要があることにかんがみ、海洋の開発、利

用、保全等について総合的かつ一体的に行われるものでなければならない」と規定されている（6条）この海洋の総合的管理への指向は、沿岸域の総合管理という課題の基本理念となり、持続的開発・利用の実現に向けた重要な手段となるものである（三浦 2015:173）。

この一般原則に対応する基本的施策である沿岸域の総合的管理について、国は「自然的社会的条件からみて一体的に施策が講ぜられることが相当と認められる沿岸の海域及び陸域について、その諸活動に対する規制その他の措置が総合的に講ぜられることにより適切に管理されるよう必要な措置を講ずるものとする」（25条1項）との規定が置かれている。本規定は、対象となる海域及び陸域の解釈について含みを持たせた感があるとの指摘がある（三浦 2015:175-176）。本項に続けて、国は「津波、高潮、波浪その他海水又は地盤の変動による被害からの海岸の防護、海岸環境の整備及び保全並びに海岸の適正な利用の確保に十分留意するものとする」（同条2項）との規定が置かれているが、本項については、海岸の自然環境・景観の保全について、特に意を払うべきことを規定したとされており、海岸法の運用指針として機能することになると解されている（三浦 2015:176）。

2. 海洋基本計画

海洋基本法は、政府は、海洋に関する施策の総合的かつ計画的な推進を図るため、海洋に関する基本的な計画を定めなければならない、と規定している（16条）。海洋に関する施策を集中的かつ総合的に推進するため、内閣に、総合海洋政策本部が置かれ（29条）、同本部は、海洋基本計画の案の作成及び実施の推進に関する事務をつかさどることとされている（30条1号）。同計画の内容は海洋政策全般にわたるが、このうち、沿岸域の総合的管理及びEEZ等の開発については、以下のとおり、毎次の基本計画において明記されてきた。

（1）第1次海洋基本計画

2008年3月に策定された第1次計画の「第2部 海洋に関する施策に関し、政府が総合的かつ計画的に講ずべき施策 9 沿岸域の総合的管理（2）沿岸域における利用調整」において、沿岸域における地域の実態も考慮した海面の利用調整ルールづくりの推進等が明記されており（内閣府総合海洋政策推進事務局 2008:35）、沿岸海域における利用調整の実態調査が行われている。この点について、ローカル・ルールの実例を集積することは重要であるが、この段階では、必ずしも法律の制定を視野に入れているわけではなく、確固たる利用ルールを確立するためには立法は不可欠ではないかと考えられる（三浦 2015:177）。さらに、「3 排他的経済水域等の開発等の推進（1）排他的経済水域等における開発等の円滑な推進」において、EEZ等における我が国の権益を確保すべく、国際ルー

ルに即して解決を追求することが明記された（内閣府総合海洋政策推進事務局 2008:20）

（2）第2次海洋基本計画

2013年4月に策定された第2次計画の「第2部 海洋に関する施策に関し、政府が総合的かつ計画的に講ずべき施策 9. 沿岸域の総合的管理（4）沿岸域における利用調整」において、沿岸域における地域の実態も考慮した海面の利用調整ルールづくりの推進が再び明記されている（内閣府総合海洋政策本部事務局 2013:42）。また、「(1)沿岸域の総合的管理の推進」において、沿岸域管理の総論的な説明として、「沿岸域の安全の確保、多面的な利用、良好な環境の形成」に加え、「魅力ある自律的な地域の形成」（内閣府総合海洋政策推進事務局 2013:40）が追加されたことに対しては、上記計画は、前述の海洋基本法 25 条の枠組みを中心としたものとするべきであるが、同条に明記されていない要素を追加することは「主客逆転」ではないかとも考えられる（三浦 2015:180）。さらに、「3. 排他的経済水域等の開発の推進（3）排他的経済水域等の開発等を推進するための基盤・環境整備」において、海域の適切な管理の在り方に関する方針を策定し、同方針に基づき海域管理に係る包括的な法体系の整備を進めることが明記された（内閣府総合海洋政策推進事務局 2013:23）。

（3）第3次海洋基本計画

2018年5月に策定された第3次計画においては、沿岸域の総合的管理は、「第2部 海洋に関する施策に関し、政府が総合的かつ計画的に講ずべき施策」において、「3 海洋環境の維持・保全(2)沿岸域の総合的管理」に記載され、以前の計画よりも下位に位置づけられている。以前の計画と同様に海面の利用調整ルール作りの推進が記載されており、併せて担当省庁として農林水産省が明記されている（内閣府総合海洋政策推進事務局 2018:56）。また、「6. 離島の保全等及び排他的経済水域等の開発等の推進（2）排他的経済水域等の開発等の推進イ 排他的経済水域等の有効な利用等の推進のための基盤・環境整備」において、第2期における検討も踏まえて、海域管理に係る包括的な法体系の整備を進めることと、「海洋空間計画⁹」の実態把握と必要性和課題及び活用可能性に係る検討を進めることが明記された（内閣府総合海洋政策推進事務局 2018:68）。

⁹ 諸外国においても導入事例のある総合的な海域管理と多様な資源の持続的可能な利用を目的とする管理利用計画。略称は、MSP (Marine Spatial Planning) (内閣府総合海洋政策推進事務局 2018:68)。

第2節 海洋空間の境界画定及びその保全に係る法令

空間の利用及び管理においては、その範囲及び境界を画定する必要があるが、このことは陸域のみならず海洋においても同様である。本節では領海、接続水域、排他的経済水域（EEZ）及び大陸棚の境界画定及びこれら領海等における安全保障、EEZ 及び大陸棚の保全に係る法令について概説する。

1. 領海及び接続水域に関する法律

日本は、1869年7月21日付太政官布告において、領海を3海里と宣言していた。同宣言は、創設的効力を持たず、17世紀以来の国際慣習法を確認し、普仏戦争における中立宣言を行う趣旨のものであった。領海を従前の3海里から12海里に拡充すべく、1977年に領海法が制定された。その背景として以下の3点が挙げられている（成田 1996a：2-3）。

- a) 世界の60か国が領海12海里を採用していること
- b) 国連海洋法会議においても領海12海里への異論がないこと
- c) ソ連船が日本近海に大量に進出してきて沿岸漁業を圧迫している

同法は、領海の範囲及び基線を定めるものであり、附則第2項において、特定海域（宗谷海峡、津軽海峡、対馬海峡東水道、対馬海峡西水道及び大隅海峡）については、当分の間、領海を3海里とすることを規定している。同法は国際連合海洋法条約（UNCLOS）の発効に伴い、1996年に改正された。

2. 領海等における外国船舶の航行に関する法律

本法は領海等における外国船舶の航行方法、外国船舶の航行の規制に関する措置その他の必要な事項を定めることにより、領海等における外国船舶の航行の秩序を維持するとともにその不審な行動を抑止し、もって領海等の安全を確保することを目的とする（1条）。具体的には、領海等における停留等を伴う航行を原則禁止し（4条）、領海等における停留、内水における通過航行の際の通報を義務付け（5条）、4条の規定に違反する船舶への立入検査（6条）を規定するとともに、立入検査を踏まえた領海等からの退去命令（7条）が規定されていた。

本法は、海洋基本法の海洋の安全の確保に係る規定（3条）に基づくものであり、国連海洋法条約18条の通航に関連する国内立法である。海上における船舶への執行については、通航の態様による区別があるが、本法は基本的に通航に該当しないものを規律する立法である（坂元 2018:71）。

本法は、尖閣諸島周辺海域において多数の中国漁船が領海内に入域する事案が多発している状況を踏まえて、海上保安庁法と併せて2012年9月に一部改正され、領海等において停留等を伴う航行を行うやむを得ない理由がないことが明らかであると認められる外国船舶に対しては、立入検査を経ることなく、勧告を行った上

で領海等から退去することを命ずることができる旨規定された（7条、8条）。

3. 排他的経済水域及び大陸棚に関する法律

1996年に国際連合海洋法条約（UNCLOS）の発効に伴って制定され、排他的経済水域（EEZ）の設定及び範囲（基線からの距離が200海里。日本の海岸と向かい合っている外国の基線との中間線を超えているときは中間線までの海域）（1条）、大陸棚の範囲（上記EEZの範囲及び排他的経済水域及び大陸棚に関する法律第二条第二号の海域を定める政令で規定する海域（2014年制定））（2条）を規定している。

4. 海洋構築物等に係る安全水域の設定等に関する法律

2007年4月に海洋基本法と同日に成立、公布され、7月に施行された。同法は、海洋構築物等の安全及び当該海洋構築物等の周辺の海域における船舶の航行の安全を確保するため、海洋法に関する国際連合条約に定めるところにより、海洋構築物等に係る安全水域の設定等について必要な措置を定めるものである（1条）。国土交通大臣は同条約に定めるところにより安全水域を設定でき（3条）、国土交通大臣の許可を得ない限り同水域への入域は原則として禁止される（5条）。同法の施行により、海底資源開発に関して、日中中間線の東側海域での第3国による日本の試掘船に対する妨害活動に対処できるようになった。

5. 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

同法は、海底資源が特に賦存するEEZ及び大陸棚の保全及び利用の促進を図ることを目的として（1条）、2010年に制定された。政府は低潮線の保全及び拠点施設の整備に関する基本的な方針等をはじめとする基本計画を策定する（3条）。同法は、政令で定める低潮線保全区域内において、海底の掘削等をしようとする者は国土交通大臣の許可を受けることを義務付けている（5条）。また、特定離島港湾施設（基本計画において規定された国の事務又は事業の用に供する泊地、岸壁その他の港湾の施設）の建設、改良及び管理は国土交通大臣が行い（8条）、同施設の存する港湾における水域の占用の許可等を行う者に国土交通大臣の許可を受けることを義務付けている（9条）。監督処分に関し、国土交通大臣は工作物、船舶等の撤去を命ずることができ、必要な場合には、工作物等を自ら処分し、売却することも可能である（11条）。

これらの規定は、後述する港湾法の規定と同様のものであるが、港務局又は地方公共団体が港湾管理者として規定されている港湾法と対照的に、国土交通大臣が低潮線保全区域及び特定離島港湾施設の管理者として規定されている。もっとも、同法は、国土交通大臣がEEZ及び大陸棚の管理者であると規定してはならず、港湾法

に規定する海域管理と同様の管理を上記海域において実施する限度において、国土交通大臣の管理権限を規定していると考えられる。

第3節 海洋空間の財産管理に係る法令

海洋空間は陸域とは異なり私的所有権の対象とはならず、また利用形態も陸域とは異なり、古来より漁業を中心として利用されてきた。民法は共同で一定の山林・原野等を利用する権利を入会権と位置付けており、共同漁業権は、一定の水面を共同で利用して営む点で民法上の入会権に含まれるが、漁業権については漁業法で規定されているため、民法上の入会権の対象とならないと解されている。

海洋の所有権については法令上明確にされていないが、実務上は、国有財産法に規定する公共用財産の一つに位置づけられている。また、実務上、同法は個別海域管理法の対象となっていない海域における管理法行使に係る法令として運用されている。

1. 民法

民法上、所有者は、法令の制限内において、自由にその所有物の使用、収益および処分をすることが可能であり（206条）、土地の所有権は、法令の制限内において、その土地の上下に及ぶ（207条）。共有物については、各共有者は、共有物の全部について、その持分に応じた使用をすることができる旨規定されており（249条）、共有の性質を有する入会権については、各地方の慣習に従うほか、民法の共有の規定を適用することとされている（263条）。共有に係る規定は、数人で所有権以外の財産権を有する場合について準用され（264条）、具体的には漁業権と鉱業権が対象となる（浜本 1996:303）。

地役権についても、共有の性質を有しない入会権については、各地方の慣習に従うほか、民法の地役権の規定を準用することが規定されている（294条）。これらの規定は、慣習が「法律ト同一ノ効力ヲ有ス」べきことを「法令ノ規定ニ依リテ認メタルモノ」（法例2条）に該当し、入会権に関しては慣習が法源となる（川島 1968:523）。

民法上、入会権の客体は規定されていないが、漁業権の対象たる水面については、1901年漁業法、1910年漁業法および現行漁業法が規定しているので、民法の入会権の客体は土地（山林・原野）に限られる（川島 1968:508-509）。なお、1896年に制定された民法において、水面下の土地の私的所有が認められなかったため、1901年漁業法では、漁業権を所有権として構成できなかったとの見解がある。その理由として、公共の用に供されている水面については、たとえその場所において土地の私的所有権が確立されていても漁業法の対象とし、漁業権を設定していこうという考え方があったこと、漁場が重複的に利用されており、一つの水面に種類の異なる漁業権を重疊的に設定する必要があったことの2点が挙げられている（浜本・

田中 1997:30-31)。

2. 国有財産法

国有財産法は、国有財産の取得、維持、保存、運用および処分について規定した法律であり（1条）、国有財産の範囲に不動産も含まれている（2条1項1号）。実務上、海は同法における「行政財産」中、国において直接公共の用に供する「公共用財産」（3条2項2号）に当たり、その管理は、地方自治法上の「第一号法定受託事務」（2条9項1号）として都道府県が行っている（三浦 2015:2）。行政財産は、貸付、交換、売払、譲与等の処分が制限されている（18条1項）。

国有財産法の行政財産に関する規定の状況と、個別公物管理法の内容を比較すると、実質的にも、一般法と特別法の関係ではなく、むしろ、国有財産法は主として行政財産の財産的側面に着目した規律であり、行政財産の公物としての規律については、一般法としての地位を予定しているものではないと考えられる（塩野 2012:355-356¹⁰）。第8節で後述する公物管理法や第9節で後述する条例が適用される海域においては、公物としての必要な管理はこれらの法令の下で行われるが、これらの法令の適用を受けない海域においては、国有財産法が重要な法規となる（三浦 2015:89）。

「行政財産は、その用途又は目的を妨げない限度において、その使用又は収益を許可することができる。」（18条6項）との規定が置かれているが、この使用収益許可制度は、管理者にとって広範な事項を考慮可能にする制度であり、管理者の裁量権が最大化されるものと解されやすいと指摘されている（三浦 2015:86）。上記の規定を海（海底）に適用した場合、「海（海底）の用途又は目的を妨げない限度」という要件該当性がきわめて不明確であるため、同制度は、海（海底）を想定していないと考えられている（三浦 2015:86）。

第4節 海上交通に関連する法令

海上交通に関連する法令は、交通安全、海図の作成及び公表、運送事業の実施に係る規制の各分野に区分される。このうち、交通安全については、海上衝突予防法、港則法および海上交通安全法が、船舶の通航のための相互の権利の調整に係る法令であり、航法の規制、法例の対象となる海域内における行為の規制等をその内容とする。海図の作成及び公表に係る水路業務法は海図の基礎資料となる水路測量を円滑に実施するための法律であり、運送事業の実施に係る規制法令である海上運送法、港湾運送事業法はそれぞれの運送事業の実施における許認可に関する法律である。

¹⁰ ただし、国有財産法は財産管理、個別公物管理法は機能管理と明確に切り分けられていない点にも留意する必要がある旨追記されている（塩野 2012:355-356）。

1. 海上衝突予防法、港則法および海上交通安全法

海域利用の輻輳性から、船舶の通航には、他の航行中の船舶、および他の利用者との調整を必要とするため、海上衝突予防法、海上交通安全法が一定の航法を定め、相互の権利の調整を行っている（村上・横山 2017:279）。

海上衝突予防法は、「1972年の海上における衝突の予防のための国際規則に関する条約」に添付されている同規則の規定に準拠して、船舶の遵守すべき航法、表示すべき灯火及び形象物並びに行うべき信号に関し必要な事項を定めることにより、海上における船舶の衝突を予防することをもって船舶交通の安全を図ることを目的とする法律であり（1条）、このうち航法に関しては、避航船（16条）、保持船（17条）それぞれの義務を規定した上で、各種船舶間の避航関係について規定している（18条）。同法の規定の特例として、船舶の衝突予防に関し遵守すべき航法、灯火又は形象物の表示、信号その他運航に関する事項であって、港則法又は海上交通安全法の定めるものについては、これらの法律の定めるところによる（41条1項）、との規定が置かれている。

船舶の航行の安全の観点から、特定港¹¹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。港則法は、港内における船舶交通の安全及び港内の整頓を図ることを目的としており（1条）、海上交通安全法は、船舶交通が輻輳する海域における船舶交通について、特別の交通方法を定めるとともに、その危険を防止するための規制を行なうことにより、船舶交通の安全を図ることを目的とする（1条）。

港則法上、上記の目的を達成すべく、入出港の届出（4条）、特定港内の一定の区域内での停泊の義務付け（5条）、入出港及び通過の際の航路及び航法の指定（12条、14条）等の規定が置かれている。また、海上交通安全法上、交通方法については、航路における一般的航法として、他の船舶の進路の避航（3条）、航路航行義務（4条）、国土交通省令で定める区間における速力の制限（5条）等の規定が置かれ、浦賀水道航路、伊良湖水道航路等特定の航路については、航路ごとの航法が規定されている（11条～21条）。

また、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に、港則法においては、特定港内又は特定港の境界付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（31条1項）、港長は、前項の許可をするに当り、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2項）と規定されている。同様に、海上交通安全法においては、航路又はその周辺の海域にお

¹¹ 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を指す（港則法第3条第2項）。

いて工事又は作業をしようとする者、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は海上保安庁長官の許可を受けなければならない(30条1項1号,2号)と規定されている。

2. 水路業務法

水路業務法は、水路測量の成果その他の海洋に関する科学的基礎資料を整備することによって海空交通の安全の確保に寄与するとともに、国際間における水路に関する情報の交換に資することを目的とする法律である(1条)。水路測量については、水域の測量及びこれに伴う土地の測量並びにその成果を航海に利用させるための地磁気の測量と定義されており(2条1項)、海上保安庁以外が実施する水路測量については、学術上の目的をもって行うもの等を除き海上保安庁長官の許可が必要と規定されている(6条)。

海上保安庁の職員は、水路測量又は海象観測のため必要があるときは、国、地方公共団体又は私人が所有し、占有し、又は占用する土地又は水面に立ち入ることができる(12条1項)。また、水路測量を実施するためやむを得ない必要があるときは、あらかじめ所有者又は占有者の承諾を得て、障害となる植物又は垣、柵等を伐除することができ(13条)、事前に所有者又は占有者の承諾を得ることが困難であり、当該物件の現状を著しく損傷しないときは、承諾を得ないで伐除することができる(14条)旨の規定が置かれている。

3. 海上運送法

海上運送法は、海上運送事業の運営を適正かつ合理的なものとするにより、輸送の安全を確保し、海上運送の利用者の利益を保護するとともに、海上運送事業の健全な発達を図ることをもって公共の福祉を増進することを目的とする(1条)。海上運送事業とは、船舶運航事業、船舶貸渡業、海運仲立業及び海運代理店業をいうが(2条1項)、このうち、船舶運航事業とは、海上において船舶により人または物の運送をする事業である(2条2項)。船舶運航事業を営む際には許認可が必要とされており、このうち、一般旅客定期航路事業を営もうとする者は、航路ごとに、国土交通大臣の許可を受けなければならないと規定されている(3条1項)。

4. 港湾運送事業法

港湾運送事業法は、「港湾運送に関する秩序を確立し、港湾運送事業の健全な発達を図り、もって公共の福祉を増進することを目的とする」(1条)法律である。港湾運送事業の種類は、一般港湾運送事業、港湾荷役事業、艇運送事業、筏運送事業、検数事業、鑑定事業、検量事業の7種類であり(3条)、このうち前四者は港湾運送事業の種類および港湾ごとに、後三者は港湾運送事業の種類ごとにそれぞれ国土交

通大臣の許可を受けなければならない（4条）。

第4節 漁業及び水産資源開発に関連する法令

漁業生産に関する基本的制度は漁業法が規定しているが、本節では海洋空間の利用に関連して、漁業を営むである漁業権に着目する。最初に、漁業権の種類と内容に触れた後、民法上の物権とみなされることによる効果、漁業入会及び漁業入会団体を規制する法令、漁業権の消滅事由について概説する。次に、慣習に基づく地先水面の管理に係る法令上の根拠について取り上げる。

1. 漁業法

(1) 現行法における漁業権の位置づけ

漁業法は、漁業生産に関する基本的制度を定め、漁業者及び漁業従事者を主体とする漁業調整機構の運用によって水面を総合的に利用し、もって漁業生産力を発展させ、あわせて漁業の民主化を図ることを目的とする法律である（1条）。漁業権には、経営者免許漁業権と組合管理漁業権との2種類があり、前者は漁業権者自身がその漁業権の内容たる漁業を営むものであり、後者は、漁業権者＝漁業協同組合又は漁業協同組合連合会が自らはその漁業権の内容たる漁業を営まないで、もっぱらその漁業権の管理を行う漁業権である。前者は、定置漁業権（6条2項、3項）と一般の区画漁業権（6条2項、4項）であり、後者は共同漁業権（6条2項、5項）と特定区画漁業権（7条）であり、入漁権も後者の一種である（田平 2014:1）。現行法の共同漁業権は、1901年漁業法、1910年漁業法の専用漁業権を継承したものと一般にいわれており、専用漁業権は、徳川時代の一村専用漁場（入会漁場）における入会漁業関係を権利として構成したものである。こうした共同漁業権の入会権的性質は、海面の埋立てによる漁業権の消滅・補償に関する裁判において争われている法解釈上の問題でもある（田平 2014:2）。

漁業権は、物権とみなされ、土地に関する規定が準用される（23条1項）。漁業権で物権を設定する根拠は前述の物権法定主義にあり、その効果として、物権的請求権である妨害排除請求権、妨害予防請求権が生じる（浜本 1996:60-61, 418-419）。土地に関する規定が準用される理由は、漁業利益を享受し実現するための「水面の利用」という点で「土地の利用」との形態が最も近いからである（浜本 1996:65, 424）。

前述のとおり、民法上、入会権、入会団体は、各地方の慣習によって規制されるが（263条、294条）、漁業入会、漁業入会団体は、漁業法、漁業協同組合合併促進法、水産業協同組合法等によって規制されている。その理由としては、漁業入会、漁業入会団体が公共の用に供する水面（漁業法3条、4条、73条）の利用に関するものであり、漁業権は都道府県知事の免許によって設定されるが（10条）、

免許制度の下における入会的漁業権やその権利主体は近代的所有権法体系と適合的に構成されなければならない、その構成は立法による必要があるとされている（田平 2014:77）。

漁業権は、自然的事実の発生、漁業権者の意思、行政官庁の処分によって消滅し、漁業権放棄は、漁業権者の意思に基づく漁業権の消滅である（田平 2014:120）。

（2）2018年改正による漁業権制度の見直し

水産資源の減少、漁業就業者の高齢化、漁業生産性の低迷等の課題に対処すべく、2018年12月14日に漁業法一部改正法が公布された。具体的な内容は、科学的根拠に基づき漁獲量の設定に係る目標を設定し、水産資源の維持・回復を図る新たな資源管理システムの構築及び沖合漁業に係る許可制度の見直しによる漁船の大型化の促進に加え、沿岸漁業に係る水域の有効活用を図るべく、既存の漁業権者が不在の場合における法定の優先順位の廃止、漁業権者に対する漁場の活用の義務付け、漁協等が都道府県の指定を受けて沿岸漁場の保全活動を実施する制度の導入等である（水産庁漁政部企画課 2018:11）。

このうち、沿岸漁場の保全活動とは、赤潮監視、漁場清掃等を指し、その費用については、受益者となる漁協組合員以外の企業からも協力金として徴収してきたが、その徴収根拠については、一部企業から不透明と指摘されていた。このため、保全活動の透明性の向上と保全活動への受益者の協力が得られない場合の都道府県知事への斡旋依頼等の規定が新設された（109条～116条）（水産庁漁政部企画課 2018:28）

2. 領海及び排他的経済水域における外国人漁業の規制

領海は沿岸国の主権が及ぶ海域であり、沿岸国が、自らの領海において自国の漁業者の利益を優先的に保護しうることは一般国際法上承認されている。1967年に制定された外国人漁業の規制に関する法律は、日本の漁業に不当な影響を与える外国人の漁業活動を制限する法令であり、違法操業を行った外国人漁業者を逮捕し、船長等乗組員に対して司法管轄権を行使することが予定されている。同法第3条は「本邦の水域」における外国人による漁業等を禁じており、第4条で外国漁船の船長は本邦の港への寄港に当たって農林水産大臣の許可を義務付けている。本邦の水域とは、領海及び内水を指し、同法で規定する内容の多くは実体に関するものであり、執行に関する規定はない（坂元 2018:16）。

前述の領海法と併せて、漁業水域に関する暫定措置法が制定され、最近における新しい海洋秩序への国際社会の急速な歩み等に対処することを明記（1条）した上で、日本が漁業水域における管轄権を有し（2条）、日本の基線からの距離が200海里までの海域における漁業水域（3条3項）を設定し、上記の特定海域等における

外国人による漁業を禁止（5条）するとともに、それ以外の海域における外国人による漁業に農林水産大臣の許可を義務付け（6条）、入漁料を徴収する（8条）旨の規定を置いていた。これらはすべて農林水産大臣の専権とされ、地方公共団体の権能を排除していた（成田 1996a:8）。

1996年のUNCLOS発効に伴い、排他的経済水域における漁業等に関する主権的権利の行使等に関する法律が制定され、漁業水域に関する暫定措置法は廃止された（附則3条）。同法は、海洋法に関する国際連合条約に定める権利を的確に行使することを明記（1条）し、旧法第2条の管轄権に係る規定を削除した上で、旧法と同様に、特定海域等における外国人による漁業を禁止（4条）するとともに、それ以外の海域における外国人による漁業に農林水産大臣の許可を義務付け（5条）、入漁料を徴収する（7条）旨の規定を置いている。

3. 海洋水産資源開発促進法

1971年に制定された海洋水産資源開発促進法は、開発基本方針（3条）、沿岸水産資源開発区域及び開発計画の策定（5条1項、7条1項）を通じた水産動植物の増殖及び養殖の計画的推進、新漁場の開発のための調査を行う海洋水産資源開発センターの設立に加え、優良漁場区域を指定して漁業と他産業（特に海底資源開発）との調整を図る制度の創設（12条1項）を主眼とするものである。このうち後者の指定海域制度は、海底の掘削等特定の行為をしようとする際に都道府県知事への届出を義務付け、知事は漁業との調整を図る観点から必要な勧告を行うことを可能とする制度であるが、沖合の重要な漁場を極力漁業のために確保し、水産関係者が鉱業との利用調整を主導することを意図するものであった（新井 1975:111-114, 139）。

4. 慣習に基づく地先水面の管理

法の適用に関する通則法において、「公の秩序又は善良の風俗に反しない慣習は、法令の規定により認められたもの又は法令に規定されていない事項に関するものに限り、法律と同一の効力を有する」（3条）と規定されている。第1章第2節3.で前述した「地先権」の慣習については、地元の漁村が、漁協によって、その地先水面の利用に関して、団体的に管理・調整するものであるため、法律と同一の効力を有するとされる（浜本 1996:80）。その際、長年にわたり当該慣習が周囲の人々から「法的確信」を得られているかどうか、慣習が法として昇華する要素になり、地先権の行使の内容として、当該海域の利用調整も含む、実質的な「管理」の積み重ねの事実が必要と解されている（浜本・田中 1997:155-156）。

第6節 鉱物資源開発に関する法令

1. 鉱業法

海洋資源開発、特にメタンハイドレートと熱水鉱床の開発が現実味を帯びる中で、このような深海底における資源開発を想定していなかった鉱業法に、新たに「特定開発者の選定による鉱業権の設定」の規定が設けられた。本来、鉱物の掘採には「鉱業権」設定の許可を受ける必要があり（21条1項）、鉱業権は「先願主義」により、経済産業大臣が、日時が先に到達した申請を優先的に審査し、設定を許可するものとされている（27条¹²）。

2. 鉱業法一部改正法（2011年）

従前、この鉱業権の許可要件には、開発能力、開発計画に係る規定が設けられていなかったため、今後の海底資源開発に支障をきたすおそれがある。このため、2007年に海洋基本法が制定され、国が鉱物資源の開発及び利用の推進並びにそのための体制の整備等の措置を講ずる旨が規定された（17条）。同法の制定及び2008年に策定された海洋基本計画等を踏まえ、2011年7月に鉱業法一部改正法が公布され、海底資源開発に係る事業者選定手続に係る規定が設けられ、経済産業大臣が鉱業権設定許可を行うこととされた（38条～42条）。

（1）特定鉱物及び特定区域

上記改正により、石油、可燃性天然ガスその他政令で定める鉱物を「特定鉱物」（6条の2）と定義し、政令で定める鉱物とは、海底又はその下に存在する熱水鉱床をなす金鉱等、海底又はその下に存在する堆積鉱床をなす銅鉱等である（鉱業法第6条の2の鉱物を定める政令）。経済産業大臣は、特定鉱物の鉱床が存在し、またはその可能性がある区域（特定区域）を指定し、当該鉱物の開発を最も適切に行うことができる者を選定することができる（38条）。特定区域において、特定鉱物を目的とする鉱業権の設定を受けるためには、経済産業大臣に申請し、その許可を受けなければならない（39条）。経済産業大臣は、特定開発者の選定に当たっては、申請者が特定区域において鉱物の合理的な開発を適確に遂行するに足る経理的基礎及び技術的能力を有すること、十分な社会的信用を有すること、当該掘採が内外の社会的経済的事情に照らして著しく不適切であり、公共の利益の増進に支障を及ぼすおそれがないこと等の基準に適合しているかどうかを審査しなければならない（40条）、と規定されており、申請者が開発を遂行する能力を実質的に審査することとされている。

（2）許認可権限の主体

¹² 経済産業大臣から経済産業局長への権限委任については145条、同施行規則61条2項に規定されている。

鉱業法における許認可権限は、従前、経済産業局長が行使してきたが、上記改正により、経済産業大臣に改められた。なお、本法に規定する権限の大半は経済産業局長に委任されているが(145条)、鉱区が以下の2点に該当する場合における鉱業に係る規制・監督権限は経済産業大臣に留保されている(同法施行規則61条1項)。

a) 領海及び接続水域に関する法律に規定する領海又は内水

b) 排他的経済水域及び大陸棚に関する法律に規定する排他的経済水域又は大陸棚

この点については、海底資源開発が国家的なプロジェクトであり、国際的な紛争が生じる可能性があることから、規制・監督権限を大臣に留保したと解されている(三浦 2012:36)。

(3) 資源探査への対処

さらに、外国の調査船による日本のEEZ内での資源探査と疑われる行為が続いていたことを踏まえ、鉱物の探査に係る規定も新設され、鉱物の探査に際して経済産業大臣の許可を義務付けた(100条の2)。探査の許可基準として、探査を適確に遂行できる実施体制によるものであることに加え、探査が内外の社会的経済的事情に照らして著しく不適切であり、公共の利益の増進に支障を及ぼすおそれがないこと等上記の鉱業権設定に係る基準と同様の規定が新設され(100条の3、鉱業法施行規則44条の8)、探査を行う者に対する報告徴収及び立入検査を可能とする(144条2項)ことにより実効性が担保されている。100条3に規定する内外の社会的経済的事情の要件には、微妙な国際関係への配慮等政治・政策的事情を読み込めそうであり、144条2項に基づく報告及び検査は無許可の探査行為も対象になると考えられる(三浦 2012:48-49)。

なお、国連海洋法条約は、排他的経済水域における海洋の科学的調査に対する沿岸国の管轄権を認めているが(56条1項(b)(ii))、科学的調査については、「我が国の領海、排他的水域又は大陸棚における外国による科学的調査の取扱いについて」(1996年7月20日外務省作成)に基づく、事前の同意の取得によって対処し、見直しの検討を行う旨政府の方針として明示されてきた(2011年3月11日総合海洋政策本部決定「排他的経済水域等における鉱物の探査及び科学的調査に関する今後の対応方針」)。実際には科学的調査と称して鉱物の探査を企てる偽装の科学的調査が行われる可能性もあるため、上記改正法の規定はこのような事態にも対処できるような文言になっていると考えられる(三浦 2012:49-50)。

第7節 海洋環境保全に関する法令

海洋環境保全に係る法令は多岐にわたるが、本節では、主に船舶や海洋施設から海

洋への直接的な廃棄物の投棄による海洋汚染と海上災害の防止を図る法律を 1. で取り上げる。このうち、(3) 海岸漂着物処理推進法は、政府、都道府県、海岸法で規定する海岸管理者の責務を明確にすることにより、漂着物処理を推進するものであるが、廃棄物の投棄自体の抑止を図るよりも、漂着後の廃棄物の処理に重点が置かれている点で、(1) 海洋汚染等及び海上災害の防止に関する法律と対照的である。

次いで、自然保護、水産資源保護、海浜の名勝地を含む文化財保護等の目的のために特定の海域を指定して行為規制等を通じてその保全を図る法律を 2. で取り上げる。その際、それぞれの法律において、海域の保全の観点から、管理者の許可を要する行為、禁止される行為に着目する。

1. 海洋汚染防止及び廃棄物処理に関する法律

(1) 海洋汚染等及び海上災害の防止に関する法律

海洋投棄は、かつては廃棄物処分の一般的な方法であったが、最近では海洋生態系に与える重大な影響を考慮して、国連海洋法条約等によって厳格に規制される方向にある（交告・臼杵・前田・黒川 2015:78）。同法は、船舶からの油の排出（4条）、有害液体物質の排出（9条の2）、廃棄物の排出（10条）、有害バラスト水の排出（17条）をいずれも原則として禁止し、また、海洋施設及び航空機からの油、有害液体物質及び廃棄物の排出も禁止するものである（18条）。海洋汚染及び海上災害の防止措置として、油等の排出の通報義務（38条）、排出油等の防除のための応急措置の義務（39条）等が規定されている。

(2) 船舶油濁損害賠償保障法

同法は、船舶に積載されていた油によって船舶油濁損害が生じた場合における船舶所有者等の責任を明確にし、及び船舶油濁損害の賠償等を保障する制度を確立することにより、被害者の保護を図り、あわせて海上輸送の健全な発達に資することを目的とする（1条）。

船舶の座礁、沈没事故が発生した場合の損害賠償及び船舶の撤去は、本来、船舶所有者及び船舶賃借人が責任を負うが、1990年代以降、賠償能力の欠如等を理由に船舶が放置され、沿岸の地方公共団体が撤去費用を負担する事案が多発した。このため、2004年4月の一部改正により（2005年3月施行）、名称が船舶油濁損害賠償保障法に改められたことに加え、汚染対処費用の支払能力を証明すべく、総トン数100t以上の外国船の日本の港への入港に際して、油濁損害及び座礁船舶撤去費用等を一定限度まで填補する保険への加入等の支払い能力の証明が義務付けられた（39条の4,5）（交告・臼杵・前田・黒川 2015:225）。

(3) 海岸漂着物処理推進法

近年、海岸漂着物等が海洋環境に深刻な影響を及ぼしていることを踏まえ、2009年に「美しく豊かな自然を保護するための海岸における良好な景観及び環境並びに海洋環境の保全に係る海岸漂着物等の処理等の推進に関する法律」が制定された。同法は、海岸漂着物対策に関し、基本理念を定め、国、地方公共団体、事業者及び国民の責務を明らかにするとともに、政府による基本方針の策定その他の海岸漂着物対策を推進するために必要な事項を定めることにより、海岸漂着物対策を総合的かつ効果的に推進することを目的とする（1条）。

海岸漂着物対策に当たっては、国、地方公共団体、事業者、国民、民間の団体等の適切な役割分担及びこれらの多様な主体の相互の連携（7条）が必要とされており、政府は、海岸漂着物対策を総合的かつ効果的に推進するための基本的な方針を定め（13条1項）、都道府県は、この基本方針に基づいて、海岸漂着物対策を推進するための計画を作成することとされている（14条1項）。海岸漂着物の第一次的な処理の責任は、海岸法（後述）上の海岸管理者が負い、海岸漂着物の処理のために必要な措置を講じなければならないとされている（17条1項）。

同法に対しては、海岸漂着物の処理の推進がなぜ海岸法の枠内でできないのか、との疑義が生じうるが、海岸法は、環境保全を法目的に追加したとはいえ、やはり海岸保全施設の設置・管理を中心に構成された法律であるためではないかと考えられる（三浦 2015:131）。

2. 海洋環境保護に関する法律

（1）自然公園法

自然公園法は、優れた自然の風景地を保護するとともに、その利用の増進を図ることにより、国民の保健、休養及び教化に資するとともに、生物の多様性の確保に寄与することを目的とし（1条）、原則として凍結型の自然保護制度ではなく、「保護と利用」の両立を図るものとされている（三浦 2015:125-126）。海域については、環境大臣は国立公園について、都道府県知事は国定公園について、当該公園の海域の景観を維持するため、公園計画に基づいて、その区域の海域内に、海域公園地区¹³を指定することができる（22条1項）。海域公園地区内においては、工作物の新築・改築・増築、動植物の捕獲、海面の埋立・干拓、海底の形状の変更、物の係留等の行為について、原則として国立公園内においては環境大臣の、国定公園内においては都道府県知事の許可がそれぞれ必要と規定されている（27条3項各号）。

¹³ 同法制定当初は「海中公園地区制度」であったが、2009年同法一部改正により海上を含む干潟や岩礁域等の保全を推進するものとした（大塚 2020:638）。

(2) 自然環境保全法

自然環境保全法は、自然公園法その他の自然環境の保全を目的とする法律と相まって、自然環境を保全することが特に必要な区域等の生物の多様性の確保その他の自然環境の適正な保全を総合的に推進する（1条）法律である。同法では、海域については、「環境大臣は、自然環境保全地域に関する保全計画に基づいて、その区域内に、海域特別地区を指定することができる」（27条1項）と規定されている。海域特別地区内においては、工作物の新築・改築・増築、海底の形質の変更、鉱物の掘採・土石の採取等の行為について、原則として環境大臣の許可が必要と規定されている（27条3項各号）。

2019年の同法一部改正により、沖合海底自然環境保全地域に係る制度が新設された（35条の2～7）。具体的には、環境大臣が同地域を指定し、同地域内においては、鉱物の掘採、探査、海底動植物の捕獲に係る特定の行為に対し、同地域内の特別地区においては環境大臣による許可、それ以外の地域においては環境大臣への届出が義務付けられた（大塚 2020:644-647）。

(3) 水産資源保護法

同法は、水産資源の保護培養を図り、且つ、その効果を将来にわたって維持することにより、漁業の発展に寄与することを目的とし（1条）、水産資源の保護培養策として、水産動植物の採捕制限、漁法等の制限（2章1節）、水産動物の輸入防疫（同章1節の2）、保護水面（同章2節）、遡河魚類の保護培養（同章3節）、水産動植物の種苗の確保（同章4節）が規定されている。このうち、保護水面は、水産動物が産卵し、稚魚が生育し、又は水産動植物の種苗が発生するのに適している水面であって、その保護培養のために必要な措置を講ずべき水面として都道府県知事又は農林水産大臣が指定する区域である（14条）。保護水面の管理者は、当該水面を指定した都道府県知事又は農林水産大臣であり（16条）、指定の際に管理計画の策定義務がある（17条）。保護水面内の区域における埋立て若しくは浚渫工事又は水路、河川の流量若しくは水位の変更を来す工事を行う場合は管理者の許可が必要であり（18条1項）、この工事が港湾区域内で行われる場合、国土交通大臣、港湾管理者又は都道府県知事は保護水面管理者とあらかじめ協議することを義務付けている（同条5項）。

(4) 文化財保護法

同法は文化財の保存と活用を図るものであり（1条）、文化財の類型ごとに指定、管理、保全等のための手続が規定されている。このうち、記念物には、海浜の名勝地で我が国にとって芸術上又は観賞上価値の高いものも含まれる（2条1項4

号)。

文部科学大臣は、記念物のうち重要なものを天然記念物に指定することができる(109条1項)。天然記念物の管理者による管理が著しく困難もしくは不相当と明らかに認められる場合は、文化庁長官は地方公共団体その他の法人を指定して、当該天然記念物の保存のために必要な管理及び復旧を行わせることができる(113条)。管理団体がある場合を除いて、天然記念物の所有者は当該天然記念物の管理及び復旧に当たる(119条1項)。文化庁長官は、管理団体、所有者等に対し、管理又は復旧に対する命令又は勧告をすることができ(121条、122条)、また、天然記念物の保存のため必要なときは、地域を定めて一定の行為を制限、禁止等を命令することができる(128条)。

同法による保護は学術的観点から価値の高いものに限定されていること、取引に対する規制がないこと、生息地と合わせた指定がなされていないこと等の限界があり、また、国が財産の規制に消極的であることから、生息地の指定が極めて狭い範囲でした行われず、生息地の保全が図られない点が問題点として挙げられている(大塚 2020:684-685)。

(5) 日本の海洋保護区

(1)の海域公園地区制度及び(2)の海域特別地区、(3)の保護水面、(4)の天然記念物等の既存法令により、従前から海洋保護区的な海域環境保全が図られてきたとされている(三浦 2015:125-127)。これらの保護区は国際自然保護連合(IUCN)による海洋保護区(MPA)の定義に該当するが、いずれも内水に設定される小さい保護区であり、国際海洋法との関係は薄い。これらに共通する欠点として、各MPAの根拠法が制定以来大幅な見直しがされていないこと、いずれも沿岸域のごく狭い範囲が指定されること、陸域、他のMPA、他の法制度との連携が欠けていること、継続的なモニタリングが行われていないことの4点が指摘されていた(加々美 2006:211-212)。

このうち、(2)については、前述のとおり、2019年の自然環境保全法一部改正により、沖合海底自然環境保全地域に係る制度が新設され、内水、領海、EEZ及び大陸棚がその対象となった。今後の課題として、同地域の指定に加え、沿岸域の自然環境保全地域の拡充(現在は西表島1件のみ)も挙げられる(大塚 2020:644-647)

第8節 個別海域管理法令(港湾法、海岸法、漁港漁場整備法、公有水面埋立法)

日本では、海域一般を管理する法令は制定されていないが、船舶の入出港等個々の目的に応じて、管理者を規定し、水域を指定し、管理者による許認可を要する行為、

区域内で禁止される行為等が規定されている。各法令はそれぞれ目的を異にするものであるが、その構成、許認可を要する行為、禁止行為等には共通性がみられ、海域により管理運営に不均衡、不公平が生じないように配慮されていると思われる。

このうち、港湾法については、洋上風力発電施設の設置に係る規定の他、港湾協力団体に係る規定、国際戦略港湾において埠頭を運営する港湾運営会社に係る規定等が順次追加されており、港務局又は地方自治体による管理及び運営を基本とした1950年の制定当初と比較して大幅に複雑かつ多様な内容を包含する法律になっている。

1. 港湾法

(1) 概要

港湾法は、交通の発達及び国土の適正な利用と均衡ある発展に資するため、環境の保全に配慮しつつ、港湾の秩序ある整備と適正な運営を図るとともに、航路を開発し、及び保全することを目的とする法律である（1条）。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経路を経て設けられるものである（2条1項、3項）。港湾施設には水域施設、外郭施設、係留施設等が含まれ、開発保全航路については、港湾区域及び河川区域以外の水域における船舶の交通を確保するため開発及び保全に関する工事を必要とする航路と定義されている（2条5項、8項）。国土交通大臣は、港湾の開発、利用及び保全並びに開発保全航路の開発に関する基本方針を定めなければならない（3条の2）、港湾管理者は港湾の開発、利用、保全等に関する計画を定めなければならない（3条の3）。

次いで、港湾管理者である港務局又は地方公共団体の業務や組織（2章、3章）、港湾区域及び臨港地区における行為の規制（4章）が規定されており、本章に（2）で後述する洋上風力発電施設の設置に係る規定が追加された。具体的な行為規制として、港湾区域の水域等の占用（37条1項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と規定されており（37条1項）、併せて、港湾管理者が許可をしてはならない場合についても規定されている（同条2項）。

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が（56条の4第1項）、措置を命ずべき者を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2項以下）。

開発保全航路については、章を改めて6章で規定されており、開発保全航路の開発及び保全は国土交通大臣が行うことが規定されている（43条の6）。開発保全航路における船舶等の放置の禁止、水域占用に係る許可等についても、港湾区域と同様の規定が置かれている（43条の8）

港湾区域の外に広がる一般海域は、領海内の海面については、公有水面として国が統治権に基づく管理権を有するものの、その管理権は領海一般に及ぶものであり、また、港則法等による航路としての管理も交通安全、管制として管理を及ぼすものであり、航路である海面に対し継続的管理を及ぼすものではない。私所有権説を前提とする日本の公物理論においては、一般海域である海面はそれ自体として公物ではないと解されている。これに対し、開発保全航路については、継続的な管理権・管理義務が国土交通大臣に課されているのであり、一般海域とは異なり、公物としての管理制度に置かれていると解されている（多賀谷 2015:269-270）。

（2）洋上風力発電施設の設置の円滑化に向けた改正

①2016年改正

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5月20日に港湾法の一部を改正する法律（平成28年法律第45号）が公布され、7月1日から施行された。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（37条の3～10）。

②2019年改正

上記改正法及び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の施行に伴い、洋上風力発電の導入が加速化すると見込まれることから、資機材の保管、搬出入及び組立のための基地港湾を長期に安定的に利用できるための制度を整備する必要性が高まり、2019年12月6日に

港湾法の一部を改正する法律（令和元年法律第68号）が公布され、2020年2月14日から施行された。洋上風力発電に係る主な改正点は以下の3点である（増田 2020:27-28）。

- a) 洋上風力発電事業者の事業予見可能性を確保し、投資環境を整備すべく、国土交通大臣が基地港湾に適した港湾を指定できる制度を創設。
- b) 基地港湾において、国土交通大臣及び港湾管理者が洋上風力発電事業者に埠頭を貸し付けることができる特例を新設。
- c) ①の改正において20年間としていた公募占用計画に係る認定の有効期間を30年に延長¹⁴。

2. 漁港漁場整備法

漁港漁場整備法は、水産業の健全な発展及びこれによる水産物の供給の安定を図るため、環境との調和に配慮しつつ、漁港漁場整備事業を総合的かつ計画的に推進し、及び漁港の維持管理を適正にし、もって国民生活の安定及び国民経済の発展に寄与し、あわせて豊かで住みよい漁村の振興に資することを目的とする（1条）。

1996年の国連海洋法条約の批准により、日本が本格的な200海里時代を迎えたことに加え、漁獲量の減少、担い手の減少と高齢化、漁村の活力の低下が進行する中、漁業の生産性の向上、生産量の増大等を主眼としてきた、従前の漁港法及び沿岸漁場整備開発法が2001年改正により統合され、題名も「漁港漁場整備法」に変更された（漁港漁場整備法規研究会 2008:20）。

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（6条）。漁港管理者には、地方公共団体が規定されている（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（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 2015:123-124）。放置艇対策については、1. で前述した港湾法と同様の規定が置かれている（39条5項3号、39条の2）。

3. 海岸法

(1) 概要

¹⁴ 今般の改正により、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法律における公募占用計画の認定の有効期間と同等となった。

海岸法は、津波、高潮、波浪その他海水又は地盤の変動による被害から海岸を防護するとともに、海岸環境の整備と保全及び公衆の海岸の適正な利用を図ることによって国土の保全に資することを目的とする（1条）。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（3条1項）。海岸保全区域の管理は、都道府県知事が行うが（5条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有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ず（7条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2項）。

（2）1999年改正

制定当時の海岸法は、海岸を防護することのみを目的としており、環境の整備と保全、公衆による適正な利用は目的に含まれていなかった。地方分権関係の海岸法一部改正に先立ち、以下の7点を主な改正点とする海岸法一部改正法が1999年5月に公布された（岸田 2011:193-213）。

①法目的への「環境」及び「利用の追加」

目的規定に、従前からの「海岸災害からの防護」に加え、「海岸環境の整備と保全」及び「公衆の海岸の適正な利用」を追加（1条）した。

②一般公共海岸区域の新設

海岸保全区域以外の公共海岸¹⁵の区域である「一般公共海岸区域」を海岸法の対象に追加した。同区域の海岸管理者は原則として都道府県知事（37条の3）であり、区域の占有に係る許可、保全に支障を及ぼす行為の禁止に係る規定を新設した（37条の4～6）。

③公共海岸の適正な保全のための措置の新設

海岸保全区域内における海岸保全施設の損傷、油による海岸の汚損、自動車、船舶の乗入れ又は放置を禁止する規定を新設（8条の2）するとともに、監督処分¹⁶の拡充による簡易代執行制度¹⁶を導入（12条、37条の8に基づき一般公共

¹⁵ 道路、港湾、飛行場等の特定の利用を行っていない国有海浜地であり、従前、法定外公共物とされてきたもの。全国の海岸線の約4割を占める。

¹⁶ 海岸に船舶、自動車等を放置した場合、当該物件の所有者が特定できないことにより、処分を実施できない事態を避けるため、海岸管理者が所有者に代わって当該物

海岸へも準用) し、1. で前述した港湾法と同様の放置艇対策に係る規定が置かれた。また、海岸の維持に係る原因者施行・原因者負担制度を拡充した¹⁷ (16条、31条)。

④海岸管理のための計画制度の見直し

海岸管理に環境・利用の観点が増加されたことから、海岸管理に関する理念を関係機関において共有すべく、主務大臣の海岸保全基本方針の策定に係る規定を新設した(2条の2)。さらに、従前、都道府県知事が策定していた海岸保全施設の整備に関する基本計画を、環境・利用の観点、地域住民の意向の反映等を踏まえた、海岸保全基本計画に拡充した(2条の3)。

⑤海岸管理への市町村の参画の推進

市町村長は、海岸管理者との協議に基づき、市町村の区域に存する海岸保全施設に係る占用の許可、規制される行為の許可等の日常的な業務の実施を可能とする規定を新設した(5条6項)。一般公共海岸については、海岸保全施設の整備を伴わないことから、管理全般の実施を可能とする規定を新設した(37条の3)。

⑥国による直轄管理制度の導入

沖ノ鳥島(東京都)周辺には約40万km²の排他的経済水域が存在しており、気象、海象による浸食が激しいことから定常的な維持管理が必要とされている。同島の保全は東京都としては直接的な利害関係がないものの、国全体としては重大な利害関係を有する。このため、上記のような海岸保全区域を政令で指定¹⁸することにより、主務大臣が直接管理することができる旨の規定を新設した(37条の2)。領土・領海の基線の保全は海岸管理の一環として行われるものであり、部分的に沿岸域管理の概念を海岸法に導入したものと評価されている。

⑦海岸保全施設の定義の見直し

従前の海岸保全施設の定義においては、「堤防、突堤、護岸、胸壁」のみが例示されていたが、沖合施設の積極的な整備や砂浜の有する防災機能の積極的な活用に伴い、沖合施設の代表例である離岸堤に加え、防護機能を維持するために海岸管理者が設けた砂浜で海岸管理者が指定したものを例示に追加した(2条1項)。

件を除却できるようにする制度(岸田 2011:201)。

¹⁷ 例えば、海岸管理者が管理する海岸保全施設以外の施設(標識、車止め、利便施設等)への油流出による汚損の除去を原因者に義務付けるとともに、海岸管理者が除去を代行した場合、その費用を原因者に負担させることとなった(岸田 2011:203)。

¹⁸ 海岸法第37条の2第1項の海岸を指定する政令に基づいて指定された海岸は、現時点では、沖ノ鳥島1カ所である。

さらに、1998年5月に閣議決定された地方分権推進計画を踏まえた地方分権一括法が1999年7月に公布され、以下のとおり改正された。

- ①都道府県知事が行う海岸法に定めた公共海岸の国有財産に係る事務が法定受託事務であることが明記された（40条4第2項、国有財産法9条3項、同施行令6条2項1号ホ）
- ②海岸管理者の海岸管理業務（占有許可、行為規制、監督等海岸の現状維持に関するもの）、占有料及び土砂採取料の徴収に係る規定（7条～12条）は、法定受託事務を列挙した規定に含まれていないため、自治事務である（40条の4第1項）。
- ③国の所有する公共海岸の土地は、国有財産法第18条の規定（行政財産の貸付禁止）にかかわらず、当該土地の存する海岸保全区域等を管理する海岸管理者の属する地方公共団体に無償で貸し付けたものとみなされることになった（40条の3）。

（3）2014年改正

東日本大震災における津波による甚大な被害を踏まえ、2011年12月に制定された津波防災地域づくりに関する法律において、海岸区域のみならず背後地の市街地、農地、保安林等との法制度を跨いだ調整が不可欠となった（清野 2019:17）。このような状況を踏まえ、海岸における防災・減災対策を強化し、海岸保全施設の老朽化に早急に対処すべく、2014年に海岸法が一部改正された。主な改正内容は、以下の5点である（国土交通省水管理・国土保全局砂防部海岸室 2014）。

- a) 減災機能を有する森林と一体化した粘り強い構造の堤防等を海岸保全施設に追加（2条）。
- b) 現場作業員の安全を確保すべく水門・陸閘等の操作規則の策定を義務化（14条の2～4、21条の2,3）。
- c) 海岸保全施設の維持・修繕に係る統一的な基準を策定（14条の5）。
- d) 海岸保全区域内における座礁船舶の撤去を海岸管理者が船舶所有者に命令する権限を付与（23条）。
- e) 海岸管理者が海岸の維持管理を行う法人及び団体を海岸協力団体として指定する制度の新設（23条の3～7）。

4. 公有水面埋立法

公有水面埋立法において、公有水面とは、河、海、湖、沼其の他の公共の用に供する水流又は水面にして国の所有に属するものであり、埋立とは公有水面の埋立を指す（1条）。埋立に当たっては都道府県知事（地方自治法第52条の19第1項の指定都市にあつては当該指定都市の市長）の免許を受ける必要がある（2条）。一

一般的な免許基準として環境保全、土地利用計画への適合性等が規定されている（4条1項、2項）。埋立に関する工事の施行区域内における公有水面に関し権利を有する者¹⁹があるときは、その者が埋立に同意しない場合は埋立を免許してはならない（4条3項1号）。なお、権利者の同意が得られない場合においても、出願と免許をなし得ることが前提となっている（4条3項2号、3号参照）。埋立免許を受けた者が埋立工事を竣工した際は都道府県知事の認可を受けることにより、埋立地の所有権を取得する（22条～24条）

同法に関連して検討されるべき当面の課題として以下の6点が挙げられる（大塚 2010:620-622）。

- a) 都道府県単位での上位計画による総合的な開発への規制強化
- b) 埋立の総量の抑制・削減システムの導入に向けた検討
- c) 埋立免許における環境配慮基準の具体化、厳格化
- d) 第三者機関による審査の導入等による免許出願者と免許権者の分離
- e) 計画段階における環境への配慮、住民参加の強化
- f) 埋立免許料の早急な引き上げ（現状では国民の共有財産である海浜を廉価で分譲している）

第9節 一般海域の利用及び管理に係る法令について

1. 一般海域の管理権限

前節で述べた法令による管理の対象となる海域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（総務省、旧自治省）があり、必ずしも明確な整理がされていない（來生 2016:188）。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 2015b:7-8）。

¹⁹ 法令により公有水面の占用許可を受けた者、漁業権者等（5条）を指す。

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法律

第2期海洋基本計画（2013年～2018年）の海洋再生可能エネルギーの利用促進に係る施策として「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。」ことが明記された。また、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、港湾法改正法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）（当時）は「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」（参議院 2016:21-22）と答弁している。

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。

- 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（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（8条）、公募占用指針を策定する（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（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（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（19条）。

本法律は、1. 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。本法案は一旦審議未了、廃案となった後、第197回国会において、2018年11月30日に成立し、12月7日に公布され、2019年4月1日から施行された。本法律に関して、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直し
- c) 一般海域において法案に基づく公募占用許可制度と（１）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

第10節 小括

本章では、最初に、海洋基本法に基づく海洋基本計画において、沿岸域の総合的管理及び排他的経済水域の管理に係る法律の整備がいずれも現段階において具体化していないこと、海洋空間計画の策定に関しては、「その実態の把握に努め、我が国の海域の利用実態や既存の国内法令との関係等を踏まえつつ、その必要性と課題及び活用可能性につき検討を進める」（総合海洋政策本部 2018:68）と記載しており、現時点においては、同計画の策定に向けた具体的な検討が行われていないものの、政府として関心及び問題意識を有している点に着目した。

次に、海洋空間の利用及び管理に関する法制度を幅広く取り上げ、漁業等個別分野の利用、あるいは港湾法、海岸法等の公物管理法において縦割りに捉えられがちな、海洋空間の利用及び管理の分野を法制度の観点から横断的に概観しようと試みた。その際、各法律に共通して、法律の目的、海洋の利用及び管理に関連する主要な構成と規定、行為に対する規制の内容、領域の管理に関する法律であれば、管理者と領域の設定に係る規定についても着目した。一例として、港湾、漁港、海岸に共通して舟艇の放置禁止の規定が設けられているように、各海洋空間に共通して禁止すべき行為については各法令同士の整合が図られている。

もとより、本章で取り上げた各分野の法令は、一般的に海洋に関する法令として一括りにされて論じられているわけではなく、その内容、構成、所管省庁、規制の内容等に共通点は見出しがたい。むしろ、海洋空間の利用及び管理という横断的な視点に立つと、それぞれの法制度が所管省庁ごとに縦割りで制定、改廃、運用されており、かつ、海洋空間の総合的、計画的な利用及び管理という横断的な視点が不十分であると考えられる。このように、空間の利用及び管理に係る法制度が所管省庁ごとの縦割りとなっている点は、陸域における空間管理と同様である。しかしながら、陸域においては、首長がそれぞれの地方公共団体の様々な空間管理と活動管理から構成され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ため（來生 2018:26）、縦割りの弊害に対処するための手段が確保されている。このような、陸域とは対照的な海洋空間の利用及び管理における縦割りの結果として、既存の各省庁の所掌に明確に区分されない新規の事案や相互に両立しえない空間の利用に係る調整が複数の省庁に跨る事案への対応において困難が生じているのではないか

と考えられる。

また、個別目的での海洋空間の利用及び管理に係る制度が設けられていない海洋空間が存在するが、このような空間の利用及び管理に係る制度の空白域が存在する点は、陸域においてはその全域が空間の利用及び管理とされている点で対照的である。さらに、海洋空間においては地方公共団体間の境界が未画定の区域が多い点も陸域と対照的である。このような個別目的での海洋空間の利用及び管理に係る制度が設けられていない海洋空間については、2018年に制定され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により、洋上風力発電設備の設置に係る制度が整備された。しかしながら、それ以外の利用及び管理については法令の空白域となっており、所管する省庁も明確に規定されていない。このため、これらの空間においては、一例として、舟艇の放置が法令上禁止されていないため、必要に応じて沿岸域の都道府県が海域管理条例等の規定により対処することとなるが、このような法令の空白域が残存している要因については別途歴史的に分析する必要があると考えられる。

次章では、諸外国で導入されている海洋空間計画がどのような経緯で策定され、どのような効果があり、どのような課題が残されているか、さらに、領海、接続水域及びEEZを包括的に管理する法令が整備されているかという点に着目して、海洋空間の利用及び管理に係る制度及び事例を国際的に比較することとしたい。

第3章 海洋空間の利用及び管理に係る制度及び事例の国際比較

前章において、日本では、現時点においては、海洋基本法に基づく海洋基本計画において「その実態の把握に努め、我が国の海域の利用実態や既存の国内法令との関係等を踏まえつつ、その必要性と課題及び活用可能性につき検討を進める」（総合海洋政策本部 2018:68）と記載しており、同計画の策定に向けた具体的な検討が行われていないことに触れた。また、特定の目的のために利用する海域を対象とした管理法令の空白域が存在している。これらの点を踏まえ、本章では、諸外国で導入されている海洋空間計画がどのような経緯で策定され、どのような効果があり、どのような課題が残されているか、さらに、領海、接続水域及びEEZを包括的に管理する法令が整備されているかという点に着目して、海洋空間の利用及び管理に係る制度及び事例を国際的に比較することとしたい。その際、各国の自主的な取組みにより海洋空間計画が策定され、近年、国際機関により、同計画の策定が推奨されるようになってきたことを踏まえ、第1節で各国の制度と事例を、第2節で国際的な取組みを、それぞれ取り上げることにしたい。

第1節 米英豪中各国及びEUの制度と事例

本節では、領海及び排他的経済水域の面積の大きさのみならず、海洋及び沿岸域の利用及び管理に係る制度及び計画が整備された背景に加え、制度の執行面における課題等が興味深いものであるかどうかという点、さらに、文献資料、特に電子ジャーナルの論文の入手の容易性も考慮して、以下の4か国及び1地域を取り上げた。

まず、領海及び排他的経済水域の面積の大きさを上位から並べると、海外領土分を含めない場合、米国、ロシア、豪州、カナダ、インドネシア、日本の順となり、海外領土分を含める場合、米国、フランス、豪州、ロシア、英国、インドネシア、カナダ、日本の順となる（中原 2015:134）。これらの国々のうち、米国は、海洋と沿岸域の環境保護の観点から、沿岸域管理法(1972年)を最も早期に制定している点が特筆される。次に、英国は、海洋空間計画に係る法制度や執行機関等の形成においては他国に先行しており（洞澤 2017:3）、2018年末の洋上風力発電導入量においても世界第1位である点²⁰（国土交通省港湾局 2020:3）、豪州は、サンゴ礁の保全の観点から、生態系ベースの海域管理の制度的枠組みを最も早期に整備した点にそれぞれ着目した。さらに、上記で列挙した国々には含まれないが、海洋資源管理や利用調整の観点から早期にゾーニングを実施した点を重視して、中国も取り上げた。

また、欧州において、EU加盟国（上記の英国は2020年1月31日に脱退）は、沿岸域管理及び海洋空間計画策定に関して、自国の国内法のみならず、関連するEU指令

²⁰ 第2位はドイツ、第3位は中国。日本は第10位で、導入量は英国の1/400以下（国土交通省港湾局 2020:3）。

にも拘束されることから、上記米英豪中 4 か国に加えて EU を取り上げ、記載順は英国の項の前に位置付けることとした。

1. 米国

(1) 沿岸域及び海洋管理における連邦と州の関係

米国においては、海、湖沼、河川に接する海浜等は、国民の自由な利用に供されるべき公共の財産であり、政府はこれらの財産の管理を国民から信託されているとする、いわゆる公共信託理論が慣習法として定着している。公共信託理論によれば、国民は海において航行、通商、漁労、リクリエーション等を自由に行うことができる権利を有しており、政府はこの権利を保護するために海に対する管轄権を行使することとされている。当該公共一般に与えられた権利を損なうような権利行使を私人が行うことは認められない。また公共信託理論が保護するものは、短期的な利用の自由のみではなく、長期的な視野にたち、信託財産を生態的にサステナブルな状態で維持することも含まれる。こうした背景から、米国においては海域を州又は連邦政府が適切に管理することは慣習法が求める要請であると考えられており、早くから州政府による沿岸域の管理の枠組みが構築されてきている（徳永 2016:103-104）。

なお、連邦と州の関係については、以下のとおり要約されている（畠山 1996:131）。

- 1) 河川については伝統的なゾーニング方式によって、規制権限は基本的に自治体が独占し、州が自治体に干渉する機会も制約されている。
- 2) 海岸地域は、人口密集地帯であり、エネルギー開発、漁業資源開発等については、地方的利害を超えた判断が必要であるため、連邦、州、自治体の権限が交錯する状態にある。

(2) 沿岸域管理法 (Coastal Zone Management Act)

① CZMA の概要

米国では1953年の水面下土地法 (Submerged Land Act) で、海岸線から3マイルの地点までを沿岸州各州の管轄海域とし、それを超える部分を連邦政府の管轄海域と定めている。海洋と沿岸域の資源を含む環境への関心が高まる中、ストラットン委員会 (The Stratton Commission) の報告書「わが国と海洋 (Our Nation and the Sea)」(1969年) は市民、政治家、科学者に沿岸域の重要性と効果的な管理の欠如に対する関心を大いに高めた (Beatley 2002:102)。その後、米国議会では1970年から1972年の間、国土利用計画に関する法律の制定を目指して議論が行われ、1972年に上院によって法案が可決するものの、結局法案は成立に至らなかった。しかし、この法案の大き

な狙いであった沿岸部の利用について、1972年に米国議会は沿岸域管理法（Coastal Zone Management Act）を制定した（徳永 2016:103）。

CZMAは沿岸部の資源の保全、保護、開発、また可能である場合には資源の修復や増強を行うことを目的としており、それぞれの沿岸州が沿岸域管理プログラムを策定・導入し、効果的に沿岸州としての責任を果たすことを奨励し、支援するものである。具体的には、連邦政府は沿岸域管理プログラム（Coastal Management Programs）の策定及び導入を行った沿岸州に対して、管理プログラム策定補助交付金（Management Program Development Grants）、行政補助交付金（Administrative Grants）、沿岸域管理基金（Coastal Zone Management Fund）、沿岸域エンハンスメント補助交付金（Coastal Zone Enhancement Grants）等の交付金を付与している。アメリカの35の沿岸州と海外領土のうち、アラスカを除く34の州と海外領土が沿岸域管理プログラムを策定している（徳永 2016:103-104）。CZMAの特徴として、沿岸州がその現状と政治的文化的事情に合わせてプログラムを策定できる柔軟性が挙げられる（Beatley 2002:136）。

米国の沿岸域の土地は、日本とは対照的に概ね民有地であり、自由使用は不可能であるが、パブリックアクセスの確保に努めることとされている。州法に基づく沿岸域管理制度の一般的な特色として、水際線を海側及び陸側に延長したゾーンを中心に、土地利用規制と海岸線の潮間域や水深の浅い海域を対象とした埋立の原則禁止・許可制に基づいて沿岸域全体を管理しようとする点が挙げられる（岸田 2011:255-256）。

②CZMAの関係機関

CZMAを運用する最大の責務は、商務省海洋大気庁海洋沿岸資源管理局（Office of Ocean and Coastal Resource Management, National Oceanic and Atmospheric Administration）が担っているが、陸軍工兵隊、環境保護庁等各関係機関の影響力も大きく、沿岸域に係る連邦の活動やプログラムを指導あるいは調整する統合された沿岸域政策が欠如している。CZMAは沿岸域管理における国家的目標を設定しようとする試みであったが、沿岸域に係る連邦の活動を管理する枠組みを提供するには至っておらず、連邦レベルで沿岸域管理の責任が断片化し分散する要因となっているとの批判がある

（Beatley 2002:91-93）。CDMAとは別に連邦の沿岸域管理に関わるプログラムとして海洋保護区（Marine Protected Areas）、水質浄化法（Clean Water Act）に基づくプログラム等が挙げられるが、これらは相互に異なる、時として矛盾した目的を掲げている（Beatley 2002:122-123）。

商務省海洋大気庁（NOAA）の報告によると、NOAAは2019年度に7,500万

ドルを、CZMAを通じて沿岸州・領土に振り分けている。また、同報告にはこれに加えて州政府や地方自治体等がCZMA目標達成のために6,300万ドルを支出していると記されている（NOAA 2019:1, 徳永 2016:103-104）。

また、連邦政府から沿岸州への行政補助金の交付条件として、CZMAは各州が沿岸域管理プログラムの策定完了時点で、それを商務長官に提出し、承認を受けることを要求している。また、CZMAにはフェデラル・コンシステンシー・ドクトリン（Federal Consistency Doctrine）と呼ばれる規則があり、一般的に沿岸3海里以遠の連邦政府海域での活動が、州海域内の活動や環境に影響を与える場合には、連邦海域においても州の沿岸管理プログラムの規則に従わなければならないことが定められている。つまり、州が策定する沿岸管理プログラムは商務長官の承認を得ることにより、連邦海域でも一定の効力を発揮することができる（徳永 2016:103-104）。

③特別エリア管理計画

資源管理を効果的に行うツールとしてCZMAは特別エリア管理計画（Special Area Management Plan）の策定を奨励している。SAMPとは、沿岸の自然資源の保護や利用、沿岸域資源に依存する経済活動についての包括的なプランや公有地及び私有地の利用に関する指針を示す政策であり、特に自然保護や経済的に重要な地域、自然災害等に脆弱な地域における策定が奨励されている。沿岸州の中でも、マサチューセッツ州、ロードアイランド州、オレゴン州、ハワイ州、カリフォルニア州、ワシントン州の6州がSAMPを策定しているが、これまでに導入されているSAMPは沿岸域でも陸域における計画がほとんどである。このうちロードアイランド州は全米ではじめて海域を含むSAMPを連邦政府承認の沿岸管理プログラムとして導入している点で先駆的である（徳永 2016:104）。

④CZMAの問題点

CZMAは、不十分な資金援助、一貫性のない決定、州と連邦の衝突、調整されないままの計画、開発やエネルギーのための圧力、不十分な調査研究情報、分散した連邦の権限、制限的な解釈をとる裁判所判決等によって著しく不十分なままに運用されていると批判されている（畠山 1996:151）。その原因の一つとして、CZMAが他の環境法規に比べて、州・自治体の任意性と裁量を大幅に認めていることが挙げられており、連邦と州の関係の再検討、開発と環境保全のバランスの問題の再検討なくして、CZMAの発展は望めないと考えられる（畠山 1996:152）。

また、沿岸域管理をより持続可能なものとすべく、連邦が果たすべき役割

として、国家的沿岸域管理政策の策定、関係機関の協力・連携を推進する仕組み等統合的沿岸域管理の推進、州の沿岸域管理計画への財政的・技術的支援の拡充、野生生物保護等のための沿岸域の土地取得の拡充等が提言されている（Beatley 2002:286-291）。

上記を踏まえると、米国の沿岸域管理の課題として、連邦が主導的に沿岸域管理に係る政策を実施できる権限と資金が確保されていない点が最大の課題であると考えられる。

（3）洋上風力発電に係る SAMP（特別エリア管理計画）

①ロードアイランド州の事例とマサチューセッツ州の事例の対比

2008年にロードアイランド州政府が沿岸海域で風力発電を行うと決定した8年後の、2016年12月12日、同州の沖合に設置した米国発の洋上風力発電施設が稼働開始した。同州における洋上風力発電施設の設置区域の策定に係る事案においては、行政や事業者が利害関係者の範囲を決定するのではなく、情報の公表を通じて、自身が利害関係者であると捉えている団体や個人全てが合意形成プロセスに参画した。他方、マサチューセッツ州における洋上風力発電施設の設置計画の策定に係る事案においては、事業者が開発海域を選定し、利害関係者の参画が不十分な状況で策定された計画案に対し、多数の訴訟が提起された。両者の相違として、洋上風力発電施設を設置すべく、マサチューセッツ州では開発事業者が必要なデータの調査・情報収集を行い、利害関係者から反発を受けたが、後発のロードアイランド州では学術研究者により、調査・情報収集が行われたことも、関係者間の利害調整を円滑に進める上で一助となったと考えられる（東京大学海洋アライアンス 2017:7-8）。

上記のロードアイランド州Ocean SAMP はCZMA の沿岸管理プログラムの枠組みの中で策定されている。そのため、Ocean SAMP が州の正式な沿岸管理プログラムとして効力を発揮するためには、CZMA で規定されているとおり、商務長官による承認が必要となる。したがって、Ocean SAMP 文書は、ロードアイランド州沿岸管理委員会によって採択された後、商務省の執行機関であるNOAAに提出され、NOAA 並びに他の関係連邦政府機関による審査を受け、2011年5月4日に全米で初めて正式な州沿岸管理プログラムとして承認された（徳永 2016:111）。

本Ocean SAMPの利点として以下の4点が指摘されている他、問題点として、運用後のモニタリングと修正のプロセスに係る運営費用の確保等が挙げられている（徳永 2016:112-113）。

- 1) 洋上風力発電開発の時間的経済的コストが抑えられたこと
- 2) 利害関係者の参加のプロセスを制度的に明確化できたこと

- 3) Ocean SAMP で定めた計画はCZMA で規定されている沿岸管理プログラムとして連邦政府の承認を得ており、法的拘束力を持っていること
- 4) Ocean SAMP が海域全体の利用と開発のバランスを総合的に勘案することで海域の効率的な利用につながること

なお、上記ロードアイランド州のプロジェクトについては、SAMPにより規制過程が簡素化され、影響を受け得る主要な利害関係者すべてを関与させたことで、初めて実現可能となったことが関係者へのインタビュー調査により示されており、対照的にケープコッドに近接した連邦海域におけるマサチューセッツ州のプロジェクトについては、事業者Cape Wind社は規制と訴訟への対応に6500万ドル以上を費やしていると推計されている (Blau 2015:2)。両プロジェクトにおいて、計画立案における漁業者の参画を増やしたことは、開発事業者との緊張を和らげるものであった (Blau 2015:6)。

②洋上風力発電の推進における MSP の役割

2018 年において、米国の洋上風力発電施設は、前述の Block Island (ロードアイランド州) 1 基に止まっており、高額な資本コスト、不確実な連邦の政策的支援、部品の製造とサプライチェーンの欠如、利害関係者の反対、厄介な許認可過程がその要因として挙げられる (Ryan 2019:270)。このため、MSP が現行の許認可過程に対し、環境影響評価、立地の選定と一般市民からの受容を含む情報提供を行うことが期待されている。

利害関係者へのインタビュー調査によると、米国においては、MSP に対し、計画の策定やゾーニングの実施よりも、利害関係者のコミュニケーションの増強やデータへのアクセスの改善が期待されており、ゾーニングは前述の 2 地域計画の最終版から除外されている。また、漁業者等の伝統的な海洋利用者がゾーニングに反対し、連邦レベルでロビー活動することも指摘されている。さらに、MSP が風力発電エリアの決定や環境影響評価書の最終版の確定よりも先行して策定されなければならないが、実際には、2 地域の海洋計画に先行して風力発電エリアが決定されていた (Ryan 2019:284-287)。

上記のロードアイランド州とマサチューセッツ州の事例及びベルギー (洋上風力発電)、ノルウェー (漁業資源保護のための石油資源開発禁止海域の設定)、オーストラリア (後述のグレートバリアリーフ海洋公園) から構成される 5 つの事例調査によると、観光業と漁業を筆頭とする既存産業は既存の規制で保護されているが、海洋計画により一層保護されている。また、海洋計画制度は、特に米国において、政府に対する抗議と訴訟のリスクを縮減させる効果があるとされている点は (Blau 2015:5)、計画の策定手続に利害関係者の参画が組み込まれる点で説得力がある。

(4) 国家海洋政策 (National Ocean Policy) の策定

米国では、前述の ICZM と生態系ベースの管理 (Ecological Based Management) が、海洋空間計画策定に先行する部局横断的な計画立案であった (Ryan 2019:271)。2009 年以降、オバマ政権が推進する総合的海洋ガバナンス政策である NOP の下で、積極的な政策立案が行われてきた。2010 年 7 月には大統領令が発表され、生態系アプローチを基盤とした新たな海洋政策実施の第一歩として、海洋及び沿岸域空間計画 (Coastal and Marine Spatial Planning) が示された。その前文では 2010 年 4 月のメキシコ湾原油流出事故に言及しており、改めて海洋政策の改編の必要性を述べているが、甚大な事故がこの政策の重要性に対する政治的意思を示させ、連邦政府の CMSP 実施を揺るぎないものにさせたといえる (太田 2013:3)。

海洋空間計画の枠組みは、大規模生態系に基づくことで州の境界を越え、領域も米国の EEZ まで及ぶことになり、9 つの地域計画区域が準備され (樋口 2017a)、2016 年に北東部海洋計画 (Northeast Ocean Plan) と中部大西洋地域海洋行動計画 (Mid - Atlantic Regional Ocean Action Plan) が策定され、州レベルでは、オレゴン、マサチューセッツ、ロードアイランド、ワシントンの各州で策定された。前述したロードアイランド州の SAMP が米国沿岸における最初かつ現時点で唯一の洋上風力発電プロジェクトに直結した MSP である (Ryan 2019:272)。

米国における MSP は海洋生態系の保全等環境保護を主たる目的としており、海洋における再生可能エネルギー源の開発等経済的目的を主目的とする EU と対照的である (Scarff 2015:100)。

なお、前述の大統領令は、政権交代後の 2018 年 4 月の新たな大統領令 (Ocean Policy To Advance the Economic, Security, and Environmental Interests of the U.S) によって覆され、National Ocean Council や地域計画を立案する Regional Planning Body が解体され、国家海洋政策実行計画 (National Ocean Policy Implementation Plan) と前述の 2 つの地域計画も連邦政府を拘束しないものとされた (Ryan 2019:272-273)。

(5) 漁業法

欧米では、海の資源については、各自が平等の権利を有しているが、日本では、沿岸域の居住者である漁業者が前浜の優先的な権利を有している (浜本 1996:237)。米国では、「漁業法」を制定した際に、漁村ごとの地先漁業権システムに基づく伝統的な権利を無視して、「水産資源の保護と管理」の原則に立った管理システムを導入した。この制度を策定する過程において、伝統的権利を維持しようとする漁民と、新しい制度に基づく伝統的な権利を無視した新規の漁業者

との間で「ロブスター戦争」と呼ばれる紛争が発生した（浜本 1996:235-236）。

（6）小括

米国は1953年の水面下土地法（Submerged Land Act）で、海岸線から3マイルの地点までを沿岸州各州の管轄海域とし、それを超える部分を連邦政府の管轄海域と定めている。海洋と沿岸域の環境保護の観点から、沿岸域管理法（1972年）を最も早期に制定したが（1972年）、同法の運用に当たっては、連邦政府の各関係機関の影響力が大きく、沿岸域に係る連邦の活動やプログラムを指導あるいは調整する統合された沿岸域政策が欠如している。さらに、不十分な資金、州・自治体の任意性と裁量が大幅に認められていること等により連邦が主導的に沿岸域管理に係る政策を実施できる権限と資金が確保されていない。また、同法に基づく特別エリア管理計画に基づいて設置された洋上風力発電施設は現時点ではロードアイランド州の1か所に止まり、洋上風力発電の導入量は日本よりも少ない（2018年末）（上田 2019:4）。

2010年に公表された国家海洋政策により、大規模生態系に基づくことで州の境界を越え、また従来の州管轄水域だった3海里を超え、米国のEEZまで及ぶことになり、9つの計画地域から構成される海洋空間計画（Marine Spatial Planning）の策定が可能となったが（樋口 2017a）、その後、2017年の政権交代により、海洋空間計画に係る制度と実施体制が大幅に縮減された。

2. EU

（1）統合的沿岸域管理

沿岸域管理は、欧州各国とEUにおいて、1970年代から政策課題として取り上げられており、この時期から、欧州評議会（Council of Europe）は、沿岸域の野生生物を保全すべく、統合的沿岸域管理計画策定を推奨してきた。しかしながら、越境的な取り組みが必要であるにもかかわらず、地方レベルの活動に焦点が当てられたことから、生態系の破壊は一層進行した。1995年に欧州委員会（European Commission）は、実証プログラムを創設すべく、沿岸域管理に関する指針を公表した。同指針は、沿岸域プログラムの実施において、各国のみならずEU自身が行動を起こす必要性があると結論付けていた。（Dixon-Gough 2001:64 - 65）。

上記の指針に基づく、1996～1999年のEU統合的沿岸域管理実行プログラム（EU Demonstration Programme on ICZM）の後、2000年に欧州統合的沿岸域管理戦略指針（Integrated Coastal Zone Management: a Strategy for Europe”（COM/2000/547））が、2002年に欧州統合的沿岸域管理に関する勧告“Recommendation Concerning the Implementation of Integrated Coastal

Zone Management in Europe” (2002/413/EC)が、それぞれ採択され、欧州委員会(European Commission)が、欧州におけるICZMの推進役に位置付けられた。その後、2006年までに加盟各国が自国の業務棚卸しの実施とICZM戦略の準備を推奨されたことで、実施主体は各国に移行した(Shipman 2007:378)。加盟16カ国のICZM戦略の進捗にばらつきがみられたが、2011年に発効したバルセロナ条約ICZM議定書により、地中海沿岸の加盟国にICZM策定が義務付けられた(EU 2012:5)。

(2) 海洋政策と海洋空間計画策定(MSP)

海洋政策については、2007年の統合的海洋政策“Integrated Maritime Policy”の策定、IMPの環境面での枠組み構築を行った2008年の海洋戦略枠組指令“Marine Strategy Framework Directive”等により基本方針が示された(樋口 2017b:108)。

MSPについては、2008年に海洋空間計画のためのロードマップが欧州委員会により採択され、部門毎に断片化した政策決定手続きを打開することが期待されていた(EU 2008:4)。2014年に欧州議会および欧州連合理事会は、海洋空間計画の枠組の設置に係る指令を採択し、2021年までに海洋空間計画制度を設けることを沿岸加盟国に義務付けるとともに、その目標、計画手続、参加手続を定めた(EU 2014:4-6)。同指令については、MSPの目的において生態系アプローチを弱め、ブルーエコノミーを通じた経済成長を重視したとの評価があり、同指令でMSPを表現する際に”Marine”ではなく”Maritime”用いている点についても経済活動を重視していることの現れとの指摘があり(Scarff 2015:100)、生態系保全を重視する米国と対照的である。

EUが海洋空間計画を推進する意味合いは、法的明確性と予見性をもたらす計画によりEUの海洋経済における競争性を増進させ、越境的影響を持つ海洋活動について共通のアプローチを可能とし、域内市場における許可制度を簡素化し、複雑な生態系に対して全体的なアプローチを可能にすることにある(洞澤 2017:9-10)。欧州委員会では、上記指令の実施を支援し、進捗状況と優良事例に係る情報を提供するEuropean MSP Platformを構築した(Jay 2017:14)。

MSPは各国単位で策定されてきたが、国際的な法的基盤が欠如した中で、2007年にバルト海沿岸諸国がバルト海アクションプランを策定すべく、ヘルシンキ議定書を採択された他、北東大西洋、黒海、地中海についても国際MSP策定のための制度的プラットフォームが設けられている(Kull 2019:2)。

なお、欧州の事例(ベルギー、ノルウェー、ドイツ)においては、前述の米国(RI及びMA)、後述するオーストラリア(グレートバリアリーフ海洋公園)と比較して、計画立案における市民参加の要素が小さく、政府が利害関係者すべ

での適切なバランスを保つ役割を負っているとされている。それにもかかわらず、海洋空間計画の策定は、どの産業が優先するかを確定させることで、政府部内の対立を縮減していると評価されている (Blau 2015:7)。

(3) 小括

EU は、沿岸域の環境、社会経済、文化資源の劣化に対処すべく、1996年にEU統合的沿岸域管理実行プログラムを策定し、沿岸域管理に係る施策を講じてきた。同様に、海洋空間計画についても、2008年に海洋戦略枠組指令により基本方針が示され、2014年の指令により加盟国に2021年までの計画策定を義務付けた。2017年に政府間海洋学委員会 (IOC-UNESCO) と共同で「世界規模で海洋空間計画策定プロセスを加速するための共同ロードマップ」を採択しており、国際的に海洋空間計画策定を推進する役割を果たしている。EUは米国と異なり生態系保全のみを強調するのではなく、海洋空間計画策定を通じた経済発展を重視している点も特徴である。

上記指令に基づく欧州各国の事例においては、計画立案における市民参加の要素が小さく、各国政府が計画立案において利害関係者すべての適切なバランスを保つ役割を負うこととされているが、海洋空間計画の策定が、当該海洋空間においてどの産業が優先するかを確定させることで、政府部内の対立を縮減していると評価されている。

3. 英国

(1) 沿岸域管理

前述の米国とは対照的に、英国において、沿岸域管理に係る法律は整備されておらず、沿岸域計画に係るガイドラインと沿岸域自然遺産に係る報告書が作成されているのみであり、州、地方議会が監督する沿岸域戦略と計画が複雑に入り組んでいる (Harvey 2019:27)。政府における所管省庁は環境庁であり、同庁は予想される洪水又は浸食の危険性を提示することにより望ましい沿岸防御対策を示す海岸線管理計画 (Shoreline Management Plan) を策定して、地方自治体は沿岸の多目的な利用を均衡させることを目的として沿岸域管理計画 (Coastal Zone Management Plan) を策定してきた (岸田 2011:258)。

(2) 海洋ガバナンスの転換

1990年代以降の英国において、海洋空間計画の策定に向けて海洋ガバナンスの転換をもたらした要素として、以下の4点が挙げられる (Scarff 2015:96)。

- 1) 海洋空間の利用の輻輳化による利害対立の増加
- 2) 前述の EU 海洋戦略枠組指令 (2008年) により 2020年までに水域における良好

- な環境(Good Environmental Status)を確立する義務
- 3) 前述の EU 海洋空間計画指令(2007 年)により統合的海洋政策(Integrated Maritime Policy)を導入する義務
 - 4) EU 再生可能エネルギー指令(2009 年)により 2020 年までにエネルギー消費量の 20%を再生可能エネルギー由来のものとすることが義務付けられており、英国政府は洋上風力発電に重点を置くと決断したこと

(3) 海洋・海岸アクセス法の制定

上記の国際レベルと EU レベルの潮流を踏まえて、統一的な海洋空間管理の必要性が認識されるようになり、2009 年に海洋・海岸アクセス法(Marine and Coastal Access Act)を制定した。同法は、海洋の空間利用に係る新たな計画制度を設けるとともに、その計画策定と執行を行う新たな行政機関である海洋管理機構(Marine Management Organization)を設け(1 条)、海洋空間の計画と執行を一元的に行いうる仕組みを形成した(洞澤 2017:10)。同法は、領海内のみならず、排他的経済水域及び大陸棚も対象としているが(42 条 1 項)、イングランドとウェールズのみが対象であり、スコットランドと北アイルランドについては MSP に係る法制度が別途整備された(Boyes 2015:58)。

海洋管理機構は、環境食糧地域省(DEFRA)に属し、主務大臣から海洋計画の策定権限と海洋免許の権限の委任を受けてそれらを行っており、主務大臣は計画策定における公衆参加方針の承認権限等を通じて、同機構の法執行の適正を担保する役割を担っている(洞澤 2017:16)。同法を根拠として、2011 年に海洋政策声明が発表され、イングランド及び各地域の政府・議会がそれぞれ海洋計画を策定すること等が記載された(樋口 2017b:109)。

同法は、海洋空間利用における戦略的アプローチを導入するのみならず、単一で合理化された透明な許認可決定過程を構築すべく、新規に全国的に MSP を導入することを通じて、包括的に海洋における活動を規制する長期ビジョンを導入するものであった(Scarff 2015:97)。

関係者へのインタビュー調査と文献調査を通じて、同法が目的とした 4 点については、それぞれ以下の批判が挙げられている(Scarff 2015:101)。

- 1) 包括的なアプローチの達成：過度に抽象的、エリート主義的であり、時間を浪費し、範囲が限定される。
- 2) 意思決定の中央集権化：利害関係者の関与を制約する。
- 3) 同意過程の合理化：意思決定の一元化は不可能であり、事前手続は審査機関の縮減に直結しない。
- 4) 再生可能エネルギー開発の拡充：規範的目標の設定は達成困難であり、目標を实情に適合させることが困難である。

また、同法に基づく海洋管理に係る手続のMMOへの一元化に対しても、海洋環境に係るデータ収集が従前の各省庁で個別に行われている等行政権限の合理化は不十分であり、海洋環境に係る管理責任を単一省庁に統合すべきであったとの批判もある(Boyes 2015:64)。他方で、規制主体が多数に上り、規制主体間に矛盾や重複がみられる要因として、海洋における活動を部門毎に制御することのみならず、地球的(国連海洋法条約等)から地域的に至るまで法令にヒエラルキーがあることが挙げられており、このような複雑性は英国以外においても広くみられることも指摘されている(Boyes 2015:64)。

(4) 小括

英国は、海洋に係る空間的な戦略や計画について他国を先導してきたわけではないが、海洋空間計画に係る法制度や執行機関等の形成においては他国に先行している(洞澤 2017:3)。具体的には、前述のEU指令に加え、海洋空間の利用の輻輳化による利害対立の増加及び洋上風力発電の推進に対処することと目的とした、2009年に海洋・海岸アクセス法の制定、及び同法に基づく海洋の空間利用に係る新たな計画制度の創設及び同計画の策定と執行を行う新たな行政機関である海洋管理機構(MMO)の設置等が挙げられる。

同法に基づいて海洋管理に係る手続はMMOへ一元化されたものの、海洋環境に係るデータ収集が従前の各省庁で個別に行われている等行政権限の合理化は不十分であること、規制主体が多数に上り、規制主体間に矛盾や重複がみられること等の問題が生じている。

4. オーストラリア

(1) 沿岸域管理

オーストラリアにおいても、米国同様、州政府が沿岸域管理において、重要な役割を担っているが、米国とは異なり、沿岸域管理に係る連邦法は整備されていない(Harvey 2019:27)。オーストラリア憲法は土地利用に係る権限は州に帰属すると規定しており、沿岸域の資源の利用、沿岸域に係る計画立案、開発及び管理は州が規制している(Harvey 2019:28)。このため、各州が、沿岸域に係る新法により生態系保全、世界的な気候変動にも対応し、沿岸域管理と海域管理の統合も試みてきたが、沿岸域管理を国家規模で統合する、より広範な検討課題が欠如している(Harvey 2019:32)。

(2) グレートバリアリーフ海洋公園法

オーストラリア連邦政府は、1960年代より顕在化し始めた産業活動による海洋汚染やオニヒトデの増加等の脅威に対応し、貴重なサンゴ礁生態系を持続的に

かつ長期的に利用すべく、1975年にグレートバリアリーフ海洋公園法（Great Barrier Reef Marine Park Act）を制定し、この海域を海洋公園に指定し、その管理方法を定めるとともに、翌1976年にグレートバリアリーフ海洋公園管理局（GBRMPA）が設置された（太田 2013:23）。GBRMPは、管理局が他の連邦政府機関とクイーンズランド州政府と連携して管理運営される点に特徴があった（Vince 2014:6）。1987年のGBRMPへのゾーニング計画の導入により、オーストラリアは、一般的に海洋空間計画（Marine Spatial Planning）を最初に実践した国とみなされている（Jay 2017:11）。GBRにおける政策活動は、政府と非政府の管轄に分散していて、GBRにおける資源保全を巡る対立、内陸からGBRに流入する河川水による影響の深刻化に対処する政策が求められており、戦略的な計画立案、ゾーニングの改善、流域計画の刷新により対処してきた（Vella 2017:491-492）。GBRへのゾーニング計画は、オーストラリア史において利害関係者の関与を最も集中的に行ったとされている（Blau 2015:6）。

これらの政策に長期的に関与してきた政治家へのオーラルヒストリーの分析を通じた研究において、効果的な政治家とは、自身の裁量の活用、協調的戦略とリーダーシップの確立、自らの役割を異なった対立と課題に適合させることを即興的に行える者であると結論付けられている（Vella 2017:499-500）。GBRMPにおける30年以上のMSPの経験とゾーニングの位置、規定、目的の変更等に係るゾーニング手法を大幅に改定したことは、MSPの検証、評価、適合に係る教訓を得る上でGBRMPに特別な重要性を与えていると評価されている。また、世界的に海洋管理に係る法令は歴史的経緯から殆どが単一の政策課題を対象としており、環境への累積的影響に対する法制度が欠如している点も指摘されている（Day 2008:826-830）。

グレートバリアリーフ海洋公園は、中央政府が政府間の課題を解決でき、政策へのコントロールと方向付けを保持できた事例である。同公園法により公園が設立され、本来州の管轄に属する低潮線までがその領域に包摂された。実際に連邦政府は同法に基づき、クイーンズランド州による石油及び天然ガス資源開発の試みを差し止めている（Howlett 2017:73-74）。

連邦政府は2004年にGBRMPの禁漁区を拡張する際に、5年の期間と2億ドルの費用を費やして遊漁者を含む利害関係者と調整し、特に漁業にとって重要な海域を考慮した上で設定された。また、連邦政府に担当機関を創設した。他方で、海洋ゾーニングの限界として、珊瑚礁が直面する外部からの脅威である気候変動、海洋汚染、ばら積み貨物輸出港の拡張に対処できないことが指摘されている（Blau 2015:5）。

（3）オーストラリア海洋政策と海洋バイオリージョン計画

1990年代半ば以降、オーストラリアの国連海洋法条約(UNCLOS)批准に伴って一挙に拡張した排他的経済水域(EEZ)の管理義務に加え、海洋における諸活動の活発化により、従前の縦割りで不調和な海洋に関する管理体制を調整する社会的要請の高まりを背景に、1998年にオーストラリア海洋政策(Australia's Ocean Policy)が発表され、生態系ベース管理がオーストラリアの海洋政策における原則として位置づけられた(太田 2013:23 - 24)。AOPが州管轄海域をも対象とすることについて、連邦政府と州政府の間で調整がつかなかったため、実質上は連邦政府海域のみを対象とすることとなった(太田 2013:25)。AOPは、生態系に基づくアプローチにより部門と管轄区域を完全に統合することを意図していた。この試みは失敗したが、連邦の管轄区域全域をMSPの過程に組み込むこととなった。

具体的には、沖合3~200海里的の海域がその対象とされ沿岸域と州が管轄する低潮線~3海里的の海域は除外された(Vince 2017:6)。1999年の「環境保護及び生物多様性保全法」に基づく地域海洋計画(Regional Marine Plans, ~2004)及びRMPを発展させた海洋バイオリージョン計画(Marine Bioregional Plans, 2005~)の策定と海洋保護区(National Representative System of Marine Protected Areas)の設置によりMSPの基盤が構築された(Vince 2017:6)。また、MBPsは2006年に沿岸域のゾーニングプログラムと統合され、オーストラリアの統合的海洋・沿岸リージョナリゼーション”Integrated Marine and Coastal Regionalization of Australia”(IMCRA v.4.0)として再編され、オーストラリアは沿岸からEEZの端までのゾーニング計画を有したことになる(樋口 2017b:110 - 111)。

AOPは、理想主義的であり、政策的資源に乏しく、州レベルと産業界からの支持を得るのに失敗していると批判されている(Wang 2011:14)。オーストラリアにおける海洋政策も、連邦、州、地方自治体の複雑な責任分担、法令の組み合わせ、国際条約とその他の関連協定から発展したために、国内法と政府間協定が断片的かつ複雑になっていると批判されている(Wang 2011:13)。

(4) 小括

オーストラリアにおいて、沿岸域管理に係る連邦法は整備されておらず、州が規制権限を有しているが、広域的な検討課題への対処が不十分である。他方、海洋空間については、グレートバリアリーフの貴重なサンゴ礁生態系を持続的かつ長期的に利用すべく、生態系ベースの海域管理の制度的枠組みを整備してきた(太田 2013:23)。1987年のGBRMPへのゾーニング計画の導入により、オーストラリアは、一般的に海洋空間計画を最初に実践した国とみなされている(Jay 2014:14)。

他方で、1998年の「オーストラリアの海洋政策」により EEZ も含めた連邦管轄海域全体が、海洋空間計画の対象となったが、同政策に対する州と産業界からの支持が得られていない等の課題も指摘されている。上記の連邦海洋空間計画は、海洋・生物地域計画から、沿岸 3-200 海里の連邦管轄海域を対象としているが、漁業にとって重要な沿岸域を除外していること、さらに、州からの協力が得られていないこと、連邦・州・地方公共団体間の責任分担が複雑なこと等により実効性に欠ける計画であるように思われる。

5. 中国

(1) 海域のゾーニングと海域管理法の制定

中国では 1964 年に発足した国務院国家海洋局が海洋環境モニタリング、測量業務、1998 年からは統合的な海洋管理、海洋関連法制度の整備、海洋開発プログラムの策定、海洋利用区画の設定、海洋石油開発等に関連した環境保全措置を担ってきた（樋口 2017b:109）。オーストラリアに加え、中国も海洋を機能的にゾーニングするシステムでは先行しており、1988 年に政府によって提示され、1990 年以降に渤海等中国のいくつかの海域で実践されてきたが、港湾と海運、漁業、鉱業、観光、エネルギー、建設、海洋保護区を含む、グレートバリアリーフ公園より広範なゾーニングが行われてきた（Jay 2017:12）。

海洋産業の発展に伴う沿岸域利用を巡る各部門間・分野間の利害関係の複雑化、沿岸域環境や資源の管理や利用調整が大きな課題となってきたこと、1992 年の国連「アジェンダ 21」の採択や 1996 年の国連海洋法条約の批准・国内発効等により、沿岸域管理が国際的な義務となった（李 2008:53）。また、海洋安全保障の観点から、国家海洋局は、1996 年 4 月に『中国海洋 21 世紀議程』を発表し、自国管轄海域における海洋権益の確保と国際海域における中国の影響力と利益の確保という二つの方向性を打ち出した。このうち前者に関しては、無人島及び沿海部・管轄海域の管理に強い危機感が持たれた（益尾 2017:10）。とはいえ、当初は、国家海洋局の目標が国務院の中で共有されていたとはいいがたく（益尾 2017:11）、中国の海洋権益を確保しようと係争海域で積極的に調査を展開していた国家海洋局の活動は、それを快く思わない日本側の指摘で、2001 年頃から漸く指導者に認知され始めた。2001 年 3 月に採択された第 10 期五ヵ年計画には、海洋産業の発展、海洋の利用及び管理の強化、国家の海洋権益の擁護等の海洋関連の目標が初めて盛り込まれた（益尾 2017:12）。

国家海洋局は次に中華人民共和国海域使用管理法の制定に漕ぎ着けた。2002 年 1 月に施行された同法は、領海内を射程とするものであるが（樋口 2017b:110）、海域の所有権と使用权を分離し管理するとともに、海域の使用权の市場化及び市場メカニズムによる海域管理を志向し、海洋管理のゾーニング制度（Marine

Functional Zoning)を導入²¹し、沿岸域管理モデル地区を設定（法制定当初、青島等4カ所を選定）するものであった。

（2）沿岸域管理と海洋空間計画策定における問題点

中国の沿岸域管理の実施における問題点として、補償金の算定、使用主体の資格、漁業や漁民保護等特に社会的公平性が求められる問題が、今日の中国における海域使用权取得に当たって十分に配慮されているとはいいがたい（李 2008:62）。

また、MFZについては、以下のような課題がある（Fang 2011:665-666）。

- 1) 海域と沿岸域のゾーニングの枠組みの連携
- 2) 海域利用間の紛争のみならず海域利用と環境保全との利害衝突への一層の対応
- 3) 計画実施への監視と評価に係る枠組みの強化²²
- 4) ゾーニングの過程における利害関係者の関与の拡大

さらに、米国、EUの事例と対比して、MFZには直接的な公衆の関与が義務付けられておらず、計画策定過程における利害関係者の参画が計画の採択と実行に不可欠であるとみなされてもいない点も指摘されている（Kull 2019:6）。

（3）小括

中国は、海洋産業の発展に伴う沿岸域環境の保全、資源の管理及び利用調整等の課題に対処すべく、海洋を機能的にゾーニングするシステムを先行して導入し、同システムは、1988年に政府によって提示され、1990年以降に渤海等中国のいくつかの海域で実践されてきた。これらの海域においては、港湾及び海運、漁業、鉱業、海洋保護区等を含む、広範なゾーニングが行われてきた（Jay 2017:12）。上記の課題への対処に加え、国家海洋局は、1990年代から自国管轄海域における海洋権益の確保の方向性を打ち出し、沿海部・管轄海域の管理への強い危機感が、2001年の中華人民共和国海域使用管理法の制定に至ったと指摘されている（益尾 2017:12）。

沿岸域管理の実施に係る海域使用权の取得において、社会的公平性が十分に配慮されていないこと、海洋管理のゾーニング制度（MFZ）において、海域利用と環境保全との利害対立への対応が不十分であること等の課題がある。

²¹ 自然環境保護のための海洋機能区画は1982年の中華人民共和国環境保護法に基づき国家海洋局が設定してきた（樋口 2017b:110）。

²² 中国のMFZの枠組みは2,3年毎に監視、評価を経ずに改訂されてきた（Fang 2011:665-666）。

第2節 沿岸域管理及び海洋空間計画策定 (Marine Spatial Planning) の推進に係る国際的な取組み

前節では、4か国及び1地域における沿岸域管理及び海洋空間計画策定への具体的な取組みと課題を検証したが、国際的に、沿岸域管理及び海洋空間計画策定はどのように取組まれてきたのか、整理するとともに、現時点における課題を検証したい。

1. 沿岸域管理に係る取組み

21世紀に向けた世界的及び地域的な沿岸域管理に関する国際協調の精神を示す出来事として、1992年6月のリオデジャネイロにおける地球サミットと国連地域海洋プログラム (Regional Sea Programme) が挙げられる (Dixon-Gough 2001:57)。前者については、経済成長と環境保全の両立を図る「持続可能な利用」を打ち出し、アジェンダ21の第17章において、沿岸域を含む海洋の保全が明記された。後者については、国連環境計画 (UNEP) による海洋環境管理は1974年に開始され、海洋汚染の抑止と海洋資源管理に地域的に取組む地域海洋プログラムが創設された。早期に策定されたプログラムとして、1974年のバルト海海洋汚染防止に係るヘルシンキ条約及び1976年の地中海海洋汚染防止に係るバルセロナ条約が挙げられている (Dixon-Gough 2001:58-59)。現在、143以上の国が18の地域海洋条約とアクションプランに参画しており、地域レベルで海洋を保全する唯一の法的枠組みである (UNEP 2019)。このうち日本に関連するものは、中国・日本・韓国・ロシアの4か国により1994年に採択された北西太平洋地域海行動計画 (NOWPAP) である。

2. 海洋空間計画策定の推進

政府間海洋学委員会 (IOC-UNESCO) は2006年11月に第1回MSPに関する国際ワークショップを開催し、“Visions for a sea change” と題する報告書を公表した (IOC 2006)。同報告書には、海洋資源の空間と分量が有限であるため、経済的発展への圧力が増大する中で海洋と沿岸域の生態系が破壊されていること、すべての海洋利用が両立するものではないことが同ワークショップの問題意識であると記載されている (IOC 2006:8)。同ワークショップの議論において、空間利用に関する競争の増大とその結果として生じる紛争の可能性の高まりへの懸念がMSP策定の原動力となっていることが明らかになったとされており (Gillard 2008:787)、従前、海洋利用は事案毎、関係部門毎が基底にあり、包括的なMSPが殆ど実行されてこなかったことが強調されている (IOC 2006:18)。また、従前からの沿岸域管理についても、大半が海岸線か陸域の管理に止まり、海洋空間を対象にしてこなかった点をMSPとの相違点として挙げている (IOC 2006:22)。

2009年にIOC-UNESCOはガイドライン：“海洋空間計画導入のための段階的手順書” Marine Spatial Planning-A Step by Step Approach toward Ecosystem-based

Management”を公表した。同ガイドラインは、必要性和権限の特定から空間管理プロセスの導入に至る10段階ごとにアウトプットと手順を具体化したものである（東京大学海洋アライアンス 2017:29-41）。

その後、2017年にIOC-UNESCOは、EUと共同で「世界規模で海洋空間計画策定プロセスを加速するための共同ロードマップ」を採択した。同ロードマップは、国連「持続可能な開発のための2030アジェンダ」を実行するためのMSPのビジョンと役割を具体化するものであり、重点分野として以下の5分野が挙げられている（IOC-UNESCO 2017:2-5）。

- 1) 国家間に跨る海洋空間計画の策定
- 2) ブルーエコノミー
- 3) 生態系ベースの海洋空間計画の策定
- 4) 海洋空間計画策定に係る能力開発
- 5) MSPについての相互理解とコミュニケーションの推進

現在、MSPイニシアティブを有する国は70程度で、初期段階から計画改定、適用段階（ベルギー、オランダ、ノルウェー、中国、オーストラリア）まで、ばらつきがある（IOC 2019）。また、MSPと他の計画過程との関連性については以下のような課題がある（Jay 2017:9）。

- 1) ICZMとの連携と対象領域の海洋への拡張
- 2) 隣接する陸地に係る土地利用との統合
- 3) 海洋保護区(MPA)の設定と運用過程との関連付け

このように、現時点においては、MSPと他の空間管理との関連付けは発展途上であり、今後の課題であると考えられる。

3. 沿岸域管理及び海洋空間計画における課題（対象水域の限定、漁業を対象から除外等）

世界的にICZMの整備は進んでいないが、その理由は利害が縦割りで重層化している、よりよい統合的な政策を創造することが困難であるからである。EUでICZMが進まないのは、欧州理事会と議会の間で各国の部門毎の利害が表面化していることが要因であると指摘されている（Howlett 2017:72-73）。また、欧州のICZMの典型は、確固として首尾一貫した長期間に亘る実行が欠如した、「実験」と「実演」のプロジェクトによる首尾一貫性の欠如と断片性とされ、統合的ICZMへの志向とアドホックで個々の事案に執着し続けることとの間の断絶は沿岸域に関する大半の決定が地方レベルでなされることによって拡充しているとの指摘もある

（Shipman 2007:376）。沿岸域管理に係わる社会的アクターの集団の誘因の相違を特定することにより、沿岸域管理の実施において国ごとのギャップが生じる理由として以下の4点が挙げられている（Shipman 2007:375）。

- 1) 沿岸域における責任の複雑性による行政庁の連携への抑止
- 2) 実施を制約する国から地方までの規模の政治的空白
- 3) 学界と政治家、関係機関同士の連携を妨げる情報の制約
- 4) 沿岸域の利害関係者の意見がほとんど反映されない民主制の欠如

MSPについては、6大陸4海盆を包含する70か国近くで立案され、科学および政治の分野で重要性を増しているが、今後の発展に向けて以下の7つの課題が指摘されており（Frazão-Santos 2018:1-2）、現時点では内容や実効性に大きなばらつきがあるといえることができる。

- 1) 政策と制度の枠組み
- 2) 利害関係者の関与
- 3) 適切な監視と評価の確保
- 4) 人間活動に係る局面と社会活動に係るデータのMSPへの包摂
- 5) 国境を跨ぐ問題への対処
- 6) 地球的気候変動への対処
- 7) 社会経済の発展と海洋生態系の保全のバランスの確保

また、海域における人間の活動を明記した空間計画は少ないが、このことは人間の活動が多く的手法により規制されているものの、各部門内において漸進的かつ独占的に規制されているに止まっていることを意味する（Ehler 2008:840）。

第3節 小括

1. 沿岸域管理計画及び海洋空間計画（MSP）が策定された経緯

第1節で概観したとおり、米国、EU、英国、豪州、中国において、それぞれ沿岸域管理と海洋空間計画策定に係る制度が整備され、沿岸域管理計画及び海洋空間計画（MSP）が策定されている。もともと、その主要な契機は、米国においては海洋と沿岸域の環境保護、EUにおいては環境、社会経済、文化資源の劣化への対処、英国においては海洋空間の利用の輻輳化による利害対立の増加及び洋上風力発電の推進、豪州においてはグレートバリアリーフの貴重なサンゴ礁生態系を持続的かつ長期的に利用、中国においては海洋産業の発展に伴う沿岸域環境の保全、資源の管理及び利用調整となっており、国ごとに背景事情は異なっている。

また、第2節で概観したとおり、沿岸域管理については国連海洋計画（UNEP）による地域海洋プログラムに基づいて地域海洋条約を締結し海洋汚染及び海洋資源管理に対処している。海洋空間については、政府間海洋学委員会（IOC-UNESCO）が2009年に海洋空間計画導入のためのガイドラインを公表した後、2017年にはEUと共同で海洋空間計画策定を加速するためのロードマップを採択し、海洋空間計画の策定を推奨している。

対照的に、日本においては、第2章で前述したとおり、洋上風力発電施設の整備

に係るものを除き、一般海域の管理者及びこれらの海域の統合的、計画的利用に係る法制度が整備されておらず、従前からの所掌に基づく縦割りでの利用及び管理に基づいて対処しているが、このような海洋空間の統合的、計画的利用に係る法制度及び同制度に基づく計画の整備がなぜ進展しないのか、またそれにより弊害が生じているかどうかという点については、別途歴史的に分析していく必要がある。

2. 沿岸域管理及び海洋空間計画の策定及び運用に係る問題点

他方で、上記の各国においても、それぞれ以下のような問題点がある。米国では、海洋空間計画の策定が未了の海域があり、「国家海洋政策」が政権交代により大幅に縮減されている。EUでは、各国政府による計画立案における市民参加の要素が小さい。英国では、海洋空間計画に係る許認可手続を所管する省庁を一元化したものの、それ以外の局面では依然として関係省庁間の縦割りが問題となっている。豪州では、海洋空間計画の対象から沿岸3海里が除外されている上、連邦と州、産業界との連携が円滑に進んでいない。中国では、ゾーニングにおける海域利用と環境保全との利害対立への対応が不十分であること、利害関係者の関与が不十分であること等の問題が指摘されている。

さらに、国際的にも、統合的沿岸域管理（ICZM）の整備は進んでいないが、分野ごとの利害が縦割りで重層化していて統合的な政策を創造することが困難であることがその理由として挙げられている。海洋空間計画についても、既に70か国近くで立案されているが、政策と制度の枠組み、人間活動に係るデータの同計画への包摂、国境を跨ぐ問題への対処等の課題があり、計画の内容や実効性には大きなばらつきがある。例えば、漁業を除外した計画は当該海洋空間の利用及び管理において実効性に欠けるものではないか。また、海域における人間の活動が分野毎に漸進的かつ独占的に規制されていることが要因で海域における人間の活動を明記した海洋空間計画は少数にとどまる。

このように、海洋空間計画に係る制度を整備したことにより、海洋空間の統合的、計画的利用が必ずしも実現されるわけではないが、上記の国々及び国際機関（IOC-UNESCO）が、海洋環境保護、利用調整、経済活動等のために、海洋空間計画に係る制度の整備及び同制度に基づく計画の策定を先行させているのとは対照的に、日本においては、上記のような政策目的に対しても、縦割りの既存の制度を改正して対応し、それでもなお対応困難な場合に、その分野のみを対象とした新規の制度を創設しているとも考えられる。このように海洋空間の統合的、計画的利用に係る法制度及び同制度に基づく計画の整備が進展しない背景については、具体的な事案に基づいて、別途歴史的に分析する必要がある。

次章では、前章で概観した、現行の海洋の利用及び管理に係る制度を整備する過程における関係省庁間の利害調整過程、競合する海洋利用の調整が問題となっ

た事案、海域管理法令の空白域を対象とした法令の整備を試みたものの途中で頓挫した事案等に着目して検証していきたい。

第4章 日本における海洋空間の利用及び管理に関する法令の整備過程に係る歴史的分析

前章では、米英豪中4か国及びEUにおける、沿岸域管理及び海洋空間計画策定に係る制度と事例を概観し、これらの国々とIOC-UNESCO等の国際機関が、海洋環境保護、利用調整、経済活動等のために、海洋空間計画に係る制度の整備を先行させるのとは対照的に、日本においては、上記のような政策目的に対しても、縦割りの既存の制度を改正して対応し、それでもなお対応困難な場合に、その分野のみを対象とした新規の制度を創設しているとも考えられる。本章では、新規の海洋利用に対応して海洋空間の管理に係る制度を整備する過程及びこれらの制度に関連する具体的な事例における関係省庁間の利害調整に着目して、歴史的に検証したい。その際、前近代については、資料の制約も考慮して、現在の海洋利用及び管理に直接関連すると思われる近世を取り上げるに止め、主に明治時代以降について、年代毎に節を分けて検証する。

各節においては、最初に、海運、海上交通安全、漁業、資源開発、環境保全の順に海洋利用に関する法令の整備及び利害調整事例について概観し、次いで、港湾、漁港、海岸等の個別海域管理に係る法令の整備過程について、関係省庁等利害関係者間の利害調整にも着目して概観する。なお、港湾運送事業及び港則は港湾空間に係るものであるが、本章では、港湾の項には主に社会資本としての港湾の整備及び管理に係る歴史について記載し、港湾運送事業は海運の項に、港則は海上交通安全の項にそれぞれ記載する。なお、漁業については、近世の一村専用漁場の慣習に基づき、主に沿岸域の集落単位で行使されてきた、漁業法上の専用漁業権（1901年漁業法、1910年漁業法）、共同漁業権（1949年漁業法）の変遷及びこれらの漁業権と他の海域利用との利用調整事案に着目する。

第1節 近世における海域の利用及び管理

1. 海運の発展

徳川幕藩体制の成立により、強固な中央集権体制が確立したため、国内海運は飛躍的に発展し、全国的な海運網が形成された。その要因は、幕府・諸藩の財政の基盤である年貢米を都市で換金し、換金後の貨幣を都市で消費したため、江戸、大坂、京都等の大都市を拠点にそのための全国的な流通経済システムが確立したことである（小林 1999:17-18）。新興の大経済市場である江戸を中心に整備された輸送システムである東廻り航路と西廻り航路は、既存の北国海運や瀬戸内海運と結び付き、全国的な運輸システムが確立された。特に江戸と上方間の海運輸送形態は一段と整備され、後には菱垣廻船と樽廻船が競合した（小林 1999:19-20）。基本的に航洋船の建造は禁じられていたため、和船は外洋航行に耐える構造ではなかった（黒田 2014:8）。このため、後述するように、港湾の築造もごく簡素なものに留まってい

たと考えられる。

江戸時代の港湾荷役は、街道沿いの宿場町や港町において、参勤交代のための道路整備や運搬補助の役務に対処すべく、名主網元等の地元有力者が人足を調達することが常態化したことが起源とされ、上記の菱垣廻船や樽廻船を運航する廻船問屋の下請業者として、荷降ろし、積込み作業を行う人足請負業に発展した（黒田 2014:204）。

幕末の開国に際し、幕府は外国船舶による内海往来を控えるように各国公使に求めたが、各国との条約並びに馬関戦争敗北後に事実上、外国船舶に沿岸輸送を認めた形になり、P&O社等が国内海上輸送に従事し（森 2014:30）、港湾荷役のための人夫請負業も活発化した（黒田 2014:204）。

2. 一村専用漁場の慣習

幕藩体制下にあった江戸時代、漁村や漁民の沿岸漁場を利用する権利は、各藩の藩主により藩主の漁場領有を前提として認められており（田平 2014:4）、江戸幕府の法令集「徳川禁令考」において「磯は地附次第なり、沖は入会」と規定されている「一村専用漁場の慣習」があった。具体的には、「磯は地附」とは、地先の海は沿岸各村の「所持」を、「沖は入会」とは沿岸村の自由操業を指す（三浦 2015:151）。上記の慣行は、寛保期（1741-44）の幕府法令「山野海川入会」に初めて明記され、以後幕府の裁許はこれに従ったとされているが、1666年の安房国平郡保田町（現・千葉県安房郡鋸南町）における漁場争論の事例によると既にこのような慣行は房総地域に存在していた（後藤 2001:237-238）。このように、漁村共同体が、地先漁場の管理者であり、共同体の構成員は共同体の規範に従って漁業に従事した（田平 2014:169）。上記の慣習が、近代以降の海洋管理制度の整備及び他の海洋利用との調整にどのような影響を及ぼしてきたかという点については後述する。

3. 港湾の改修築

江戸時代に、江戸と上方間のみならず江戸を中心とした新航路も整備されたことに伴い、その輸送体制に合わせ、江戸幕府直轄領の津湊は幕府直轄で、それ以外の津湊は領国大名により整備・維持管理が行われた（黒田 2014:10）。幕藩体制の下で改修築を行い、港湾機能を高めた港として、青森港、石巻港、酒田港、新潟港、小木港が挙げられ、前三者は江戸廻米の積出港として栄えた。大坂や堺をはじめとする上方の港からは、酒・油・木綿等の日用品が多く江戸へ輸送された（小林 1999:21-23）。海運事業が、沿岸や近海を航行する和船を中心に展開されていたため、港は栈橋が設けられた程度のものであり（小林 1999:46）、貨物の積込み、荷降ろしは舢による沖荷役であった（黒田 2014:23）。

1858年の日米修好通商条約の締結により、神奈川、長崎、箱館、新潟、兵庫の開

港が約束されたが、当初、外国貿易港としての機能を有したのは、前三者のみであった。とりわけ、幕府の手で積極的な資本投下が行われた横浜港の発展には目を見張るものがあったが（小林 1999:36）、修築された港は栈橋程度の波止場であり、船溜まりや上屋・倉庫等の諸施設を擁した欧米の大規模な港湾とは比較にならなかった（小林 1999:46）。

4. 海岸域の利用

近世の海岸においては、干拓地及び塩田が開発され、これらのために築かれた海岸堤防に防護される形で背後地の土地利用が高度化し、地域社会が発展していった。土地所有権を与えるとのインセンティブにより新田開発が進み、開墾可能な土地が開発し尽くされたこと、水面を埋め立てる技術と資本の蓄積により、後期には水面の干拓が各地で行われるようになった²³（伊藤 1996:49-50）。

干拓堤防は全国各地で数多く築造されたが、これらの大部分は地元の富豪や民間企業の出資によるものであり、築造技術自体は大きな進歩がなかったと考えられている。藩の許可を得て行った民営事業による埋立地の所有権が事業者に与えられる構造は、その後、公有水面埋立法に引き継がれていると考えられる（伊藤 1996:50, 岸田 2011:3-12）。

塩田は干拓と似た経過を辿りつつも定期的に適地を選定して、塩田開発のための堤防が造成され、瀬戸内に臨む 10 州²⁴が全国製塩量の 8,9 割を占めていた（岸田 2011:3-12）。

5. 小括

近世においては、全国的な海運網が形成されたものの、海外との貿易・交流が制限されていたことから、航路は沿岸域に止まり、外洋航海に対応した船舶の建造技術及び航行技術も未発達であった。また、港湾の築造についても、栈橋の整備程度に止まり、貨物の積み下ろしは舳を利用した沖荷役であった。海岸域については、水面の干拓と塩田の開発が進展し、藩の許可を得て民営で造成した埋立地の所有権

²³ 享保期に幕府が新田開発を強力に推進するようになると、異なる領主の利害が絡まるために未開発のまま放置されていた土地も積極的に開発することが試みられた。このため、享保 7（1722）年 7 月 26 日付「新田開発に関する日本橋への高札」により、幕府領と私領の境界にあって両者の調整未了のまま放置されていた土地についても、幕府の権限で開発を命ずることとなった。同年 9 月には、山野、芝地、海辺の出洲、内川等も新田になりそうなところであれば、たとえそれが私領村々の地先であって、私領側で開発する予定であっても、幕府が開発を申し付けることとされた（大石 1973:14-15）。

²⁴ 播磨（兵庫県）、備前・備中（岡山県）、備後・安芸（広島県）、周防・長門（山口県）、阿波（徳島県）、讃岐（香川県）、伊予（愛媛県）

が事業者に与えられる構造は、公有水面埋立法に引き継がれた。

沿岸漁場については、漁村共同体が、地先漁場の管理者であり、共同体の構成員は共同体の規範に従って漁業に従事する慣行は江戸時代に確立した。このような漁村による地先水面の管理の慣習は近代以降も存続し、後述するマリン・レジャーとの利用調整事例等において、このような管理権限が認められるかどうか正面から問われることとなった。

第2節 戦前における海域利用及び管理と関係法令の整備

1. 近代海運業の発展

日本は欧米の列強と比較して海運後発国であり、前述のとおり、航用帆船時代を経験することなく、明治時代以降、直接汽船による近代海運を構築した（森 2016:36）。幕末／明治初年の日本には民間所有の汽船は1隻もなく、対外航路はすべて外国船に支配されていたが、政府は自国の海運企業を育成すべく、1870年に民間の出資を得て「回漕会社」を設立し、1875年には保有汽船を三菱蒸気船会社に払い下げた。政府は安全保障の観点から、自国海運企業の重要性を再認識し、郵便汽船三菱会社と海外船社を競争させた（黒田 2014:24）。その後、日本の海運企業間の競争が激化する中、近代海運企業である日本郵船会社（1885年に郵便汽船三菱会社及び共同運輸会社の合併により設立）、大阪商船会社（1884年設立）が設立されて、定期航路を運航し、政府もこれらの企業を助成した。

江戸時代、人足請負業に止まっていた港湾運送業の近代化の第1歩として、1880年にドイツ人船長C・ニッケルが神戸港において、外国人相手の通関手続や荷降ろし作業を一貫して請け負う業務を開始し、日本初の港湾運送元請事業者となったことが挙げられる。最初の日本企業は、1885年に、神戸棧橋会社が、神戸港に鉄製棧橋や上屋、倉庫を整備し、外航蒸気船の係船作業や倉庫業とともに港湾運送元請業を開始した神戸棧橋会社である。この後、人足請負業者は、元請と専業者（下請）に2分化していくとともに、船主、代理店、回送店間の競争が激化する中で、それぞれの得意先毎に労務提供業者が分化、専属化していき、後年、船社毎に専業者が張り付いて既得権化することになった。戦前は、港湾施設が未整備で、沖荷役が作業の中心であり、海上輸送部門の一翼を担うとの事業場の位置づけもなく、事業法による規制もされておらず、警察による安全、公安、暴利取締りのみが実施されていた（黒田 2014:204-206）。

日清戦争の経験から、政府は海運業の育成が急務であることを認識し、1896年に航海奨励法及び造船奨励法を制定して海運保護政策に乗り出し、1909年には航海奨励法に代わる遠洋航路補助法を公布して、海運企業の遠洋定期航路への進出を促した（森 2016:52-54, 増田 1986:72）。海運保護政策の一環として、遠洋航路や日

本海航路が航路補助の対象となり、各地の開港では、海運を所管する通信省に航路誘致を期待し、同省は地域社会の要望を吸い上げることで海港行政の再編を試みた（稲吉 2014:118）。

前述のとおり、幕末の開国時に外国船社に国内輸送を認めていたが、カボタージュ²⁵の回復を含む不平等条約の改正は明治政府にとって重要課題であった。不平等条約の改正に伴い、カボタージュの留保を制定すべく、1899年に船舶法が公布され、日本船舶としての国籍の証明、船舶の個性を識別する事項の登録、船舶の所有関係の公示（船舶国籍証書）等が規定された（森 2014:30-31）。

日本の保有船腹量は1914年の世界第6位から、第1次大戦後の1920年には第3位になっていたが、その後の昭和初期の不況に際し、上記2社は両社協調の必要性から、1931年4月、近海郵船を加えた3社で協定書を調印した（郵商協調）（森 2016:39-40, 57）。政府は過剰船腹を整理すべく、1932年10月、第1次船舶改善助成施設を実施し、老齢船の解体と高性能の新造船の建造に対し補助金を交付した（増田 1986:147-148）。

海上運送事業の経営に係る法規制は、国内旅客船事業についてのみ、都道府県規則による警察行政的な取締りが行われていたに過ぎなかったが（運輸省 1999:85）、戦時体制に入ると、海運への統制を強化すべく、1937年に臨時船舶管理法が施行された後、1940年2月には国家総動員法に基づく海運統制令により、造船の許可制、船舶の修理促進命令、船舶の貸与・委託命令、航海の禁止・制限命令、運賃・傭船料の公定等が規定された。さらに、太平洋戦争開戦後の1942年3月には、船舶の国家管理、船員の徴用・管理、国家使用船舶の一元的運営のための船舶運営会の設置等を規定した戦時海運管理令が公布施行された（増田 1986:176-177）。港湾運送業についても、軍需物資の輸送の確保の観点から、輸送部門の重要な一分野と認識されるようになり、当初の事業者による自治統制に代わり、1941年9月の国家総動員法の下で、港湾運送事業統制令が公布され、事業者は1港1事業者に強制的に統合された（黒田 2014:206-207）。

2. 海上交通の安全管理

（1）海上交通安全に係る法令の整備

江戸時代の海運は外洋航行能力のない和船による沿岸輸送に止まっていたが、近代的汽船の航行の安全を確保すべく、英国法を範として1870年郵船商船規則、1872年船灯規則、1874年海上衝突予防規則が順次制定された後、1889年の国際海上衝突予防規則に準拠して、1892年に海上衝突予防法が制定された（神戸大学

²⁵ 公海に出ることなく同一国の沿岸で行われる輸送、即ち国内各港間における旅客、貨物輸送を指す（森 2014:29）。

2015:209)。

港湾においては、種類や大きさの異なる多数の船舶が狭い水域を輻輳して航行又は停泊するため、港外よりも航行上の危険の発生が大きい。幕末の一連の修好通商条約においては、港則については地方長官と各国領事との間で協議し、まとまらなければ日本政府と各国公使との間で取り決めることになっていたが、殆どの開港場では両者による協議はまとまらず、港則は制定されていなかった。他方で、開港場が列強の管理下に置かれたわけではなかったため、行政上のエア・ポケットが生じていた。このような状況下で、最も積極的に活動せざるを得なかったのは大蔵省（税関）であり、一例として、横浜税関は、密輸・脱税の取締りのために舢舨や上陸場所の取締り等の警察業務に乗り出していた。このような経緯は、大蔵省の関心を築港等のインフラ整備にも広げることになった（稲吉 2014:18-19, 60-61）。

1898年7月に制定された開港を対象とした開港港則（勅令）は、横浜、神戸、長崎等通信大臣の告示する数港に適用され、それらの港には府県令で港則が制定された。1902年3月の通信省港務局廃止後、港則事務は地方庁港務部に移管され、その後1924年12月に大蔵省税関に移管された（日本港湾協会 2007:222）。1927年に、開港港則の適用される港については、府県令を廃止し、通信省令により統一規則が定められた。また、交通警察に関する規定のみならず、関税手続、検疫、港湾施設の管理に関する事項規定も置かれた（神戸大学 2015:231）。

船舶の安全確保に関しては、1912年のタイタニック号海難事故を契機に、1914年に海上における人命の安全のための国際条約（SOLAS条約）が締結されたが、第1次世界大戦のため発効せず、1929年に同条約を改正して船舶の安全確保のための規則を定める多国間条約が締結され、1933年に発効した。これを受けて、同年、船舶の堪航性及び人命の安全を保持するために必要な施設を設けることにより、人命及び財産の安全の確保を図ることを目的とする船舶安全法が制定された（黒田 2014:247）。

戦時体制の一環として1941年11月に運輸通信省が設置されると、開港港則に関する事務は海運総局が所掌することとなり、地方機構である海運局が8カ所に設置され、海運局官制による港長が、京浜、神戸、大阪、門司、長崎、函館の6港に置かれた（日本港湾協会 2007:18）。

（2）海軍水路部による海洋測量と海図・水路誌作成

明治政府による海洋測量と海図・水路誌作成業務は、1871年7月に兵部省海軍部内に創設された水路部によって担われ、同部は1872年に兵部省が陸海軍両省に分離されると海軍省に移されたが、1886年には海軍省から独立して海軍水路部となった。同部は海軍艦船のみならず民間船舶にも情報提供を行っており、

1888年からは単に水路部と称した（稲吉 2014:69）。

1850年代以来、日本沿岸及び港湾の水路測量は、英国、米国等の艦船の測量に基づく外国版海図・書誌に依存していたが、海軍の整備と艦船建造が急務となる中で、自国による水路図誌の調製と供給が水路部の大きな任務となった。同部は1880年代には独自の測量を行うようになり、1881年には日本全国沿岸測量12ヵ年計画が策定され、翌1882年から本格的測量を開始した。同計画は、有事の際の艦船の進退・兵備に過誤のないようにすること及び平時における航路の保全に備えて海図及び水路誌を刊行することを目的としていた。当初、水路部刊行の図誌は海軍艦船用が主であり、余刷を一般に払い下げていた（海上保安庁水路部1971:38, 55, 72）。

灯台建設は1868年以来、工部省により実施され、水路部との連携を図るべく、1873年以降、同省が施工する灯台の建設及び公示事項について事前に同部に通知してきた。工部省に設置を報告していなかった私設灯台の設置による事故が発生したことから、1885年6月の太政官布達により私設灯台の設置が禁止され、1887年には航路標識条例が公布された（増田 1986:42, 70、海上保安庁水路部1971:70-71）。

水路部は、1874年7月、水路業務の一環としての天測及び観象を本格的に開始したが、その後、他省庁と観象業務が競合したことから、1888年に気象及び磁気の観測業務は内務省に、天象観測は文部省に移管されたが、航海の保安や軍事作戦上の必要性から、1913年3月の水路部条例改正により海上気象の調査が再度所掌に追加された。また、1888年に制定された水路部条例に基づき、同部長は海軍参謀本部長に隸し、一般の海図の調製に加え、作戦用兵に密接に関連する「兵要」の海図の調製が所掌に加えられた（海上保安庁水路部 1971:54, 84, 138）。

日清戦争後、国内海運業の発展に伴う沿岸精測や新たな領土の港湾の測量を推進すべく、1897年3月の水路部条例改正により、同部は海軍の作戦、用兵事項から独立し、同部長は再び海軍大臣に隸することとされた。その後同年12月の同条例改正により、部長は少将又は大佐とされたが、1911年改正により、中・少将と改められた（藤川 2015:66、海上保安庁水路部 1971:86）。

海図及び水路図誌の一般船舶向けの払下げ実数は、1902年以降急増したが、その原因は、日露戦役時における民間船の利用に加え、前述の航海奨励法及び造船奨励法の施行による日本の船舶総数の急増によるものである（海上保安庁水路部1971:128-129）。

国際海運の発展に伴い、各国が刊行する水路図誌の構成、編集等の様式の統一、各国の水路業務に関する報告を迅速に交換できるようにすべく、1919年6月にロンドンにて第1回国際水路会議が開催され、日本も同会議に参加するとともに、1921年6月にモナコに設置された国際水路局(IHB)に当初から加盟した。日本は

1933年の国際連盟脱退後の1937年の第4回国際水路会議に参加してきたが、日本の国際的孤立、また各国との連携には必ずしも同局を仲介することを要しないことから、1940年に同局を正式に脱退した(藤川 2015:66、海上保安庁水路部 1971:140, 212-213)。

3. 漁業権の法制化

現行の漁業法(1949年制定)における漁業権制度の基礎となっているのは、1910年制定の漁業法における漁業権制度であり、同法は1901年制定の漁業法を改正したものである。漁業法の歴史に係る、漁業法準備期(1868年~1900年)、明治漁業法期(1901年~1948年)、1949年漁業法期(1949年~)の3期の「時期区分」に応じて(田平 2014:3)概説する。

(1) 漁業法準備期(1868年~1900年)

明治維新によって藩政が消滅し漁場領有関係が崩壊したため、沿岸漁場を利用する権利の基礎が失われたが(田平 2014:4)、「政府は従来 of 貢租諸役は雑役を除いて一応そのまま租税の形態で承継し、これによって間接に漁場の現実的占有関係を承認すると共に、慣行先規をそのまま続けさせて、漁場秩序の混乱を避けた」(水産庁漁政部経済課 1950:7-8)。

当初の法令として、「海面官有」宣言を布告した1875年12月の太政官布告195号が挙げられる。同布告は、従来人民が「海面ヲ区画シ捕魚採藻等ノ為所用」する者もあるが、「海面」は「固ヨリ官有」であることを宣言し、漁業権免許の法理を明確にした(田平 2014:4-5)。

同布告に続き、1886年5月農商務省令7号により漁業組合準則が公布された後、1893年4月に農商務省に設置された水産調査委員会を中心に漁業法の草案が作成され、同委員会委員長村田保貴族院議員により、1893年11月と1895年1月の2回にわたり帝国議会に法案が提出されたが不成立に終わった。村田議員は、1893年12月16日の貴族院第1読会において、水産物の繁殖保護を図ることと各地で発生している漁場紛争を法律によって裁定できるようにすることを提案理由に挙げている。その後、政府案が1899年2月、1900年1月、1901年2月の3回にわたって提出され、同年3月に成立した(田平 2014:7-9)。

(2) 明治漁業法期(1901年~1948年)

1897年頃から1921年頃までの時期は沖合漁業が、1921年頃から第2次世界大戦までの時期は遠洋漁業が、それぞれ発展した(田平 2014:10)。1901年漁業法制定前の日本の沿岸漁業は、漁場の利用関係の観点から、入会漁業とその他の漁業に分けられ、前者は、前述の一村支配の漁場をその村の住民等が共同利用して

行う漁業を指し、後者は漁具を定置する漁業、養殖漁業、曳網漁業等であった（田平 2014:21）。

1910年漁業法が規定する漁業権は、定置漁業権、区画漁業権、専用漁業権、特別漁業権の4種類であり（同法施行規則10条）、1901年漁業法の区分をほぼ引き継いでいる。このうち専用漁業権は地先水面専用漁業権（5条）と慣行専用漁業権に区分される。前者は漁村の保護と漁場の維持の趣旨の下に漁村の漁業者の団体である漁業組合がその地先水面の専用を出願する場合に限り免許される漁業権であり（5条）、後者は、水面が地先であるか否かを問わず、また出願者が漁業組合であるか否かを問わず従来の慣行により免許を受けた漁業権である（1901年漁業法4条²⁶）。1901年漁業法及び1910年漁業法において、漁業組合の漁業自営は禁止されており、組合員各自が漁業の権利を有すると規定されていた（1901年漁業法19,20条、1910年漁業法43条）。また、漁業権を物権とみなす規定は1910年漁業法において新設された（7条1項）（田平 2014:21 - 22, 32）

1943年3月、戦時統制法の1つとして、水産業団体会法が公布され、同年9月施行された。同法の施行に伴い、大部分の漁業組合は漁業会に改組された。漁業会は従来漁業組合が行っていた漁業権取得、経済事業等に加え漁業統制事業等を行うことになった（田平 2014:51-52）。

4. 海洋環境の保全

開発による自然環境の破壊に伴い、自然環境の保全に関する法律が明治以降順次制定され、1895年に狩猟法、1897年に森林法、1919年に史跡名勝天然記念物保存法、1931年に国立公園法が制定された（大塚 2020:5）。

5. 近代的港湾の整備と港湾法制定に向けた取組み

（1）明治新政府による港湾整備

明治新政府が、外国貿易を前提とした海運業に注力する中で、近代的な港湾の建設が要請されたが、当初は府県による開港場の外国人居留地の整備が行われたに止まった（黒田 2014:23）。明治初期は、居留地、関税、港則等を専ら大蔵省が管轄しており、税関が整備を計画し工事を担当していた（黒田 2014:30）。

港湾建設には莫大な資本を要するため、1870年頃から港湾築造のための調査が実施された。1871年に公布された「道路橋梁河川港湾等通航銭徴収ノ件」が、一般的には日本の港湾政策の始まりとされており、私企業に使用料徴収権を与えて、港湾を含む交通施設整備を喚起した。その後、1873年の「河港道路修築規則」（大

²⁶ 1901年漁業法に規定された慣行専用漁業権は、1910年漁業法には直接規定されていないが、旧法により発生した漁業権は、1910年漁業法に定める効力を有すると規定されていた（69条1項）（田平 2014:22）。

蔵省達番外)に基づき、港湾の築造に関して、国と地方自治体の工事の責任分担と費用負担を明確にするために、港湾の等級別制が採用された(小林 1999:46-47)。具体的には、以下のとおり区分されたが、財政的な理由から実行には至らなかった(黒田 2014:25)。

【1等港】全国の利害に係る港(国費負担率は6割で直轄工事)

:横浜、神戸、長崎、新潟、函館

【2等港】他府県の管轄に係らない港湾(国費負担率4割)

【3等港】その他の市街、郡、村のみの利害に係る港湾(全額地方負担)

近代的港湾として、1878年に野蒜港(宮城県)と坂井港(福井県)、1882年に長崎港が建設されたが、長崎港以外は後の殖産興業時代を演出する機能を担うことがなかった(小林 1999:47-49)。他方、政府の財源が限られている中で、民間独自の港湾開発も進められ、その代表例として、三井鉱山会社が1908年に開港させた三池港(福岡県)が挙げられる(黒田 2014:32)。1870~1880年代にかけての内務省の河川行政の特徴は、治水と水運とを両立させようと試みた点にあり、その意味で、当時の内務省において河川行政と海港行政は未分化であった(稲吉 2014:76)。

主要港湾の修築の前提となる港湾調査は、1887年頃一段落し、1889年に近代的大規模港湾の修築事業の幕開けとなる横浜港の建設が開始され、名古屋港、大阪港、神戸港等の築造も相次いで始まった(小林 1999:50)。横浜港の修築第1期工事では、防波堤、導流堤、鉄栈橋等が築造され、その後、港湾施設を拡張すべく、第1期海面埋立工事が実施された(1899年~1905年)。第1期工事竣工直前の1905年9月に、市原盛宏横浜市長は、緊急市議会に「横浜港改良ノ件ニ付稟請」を提案し、第2期工事が引き続き行われる必要性を強調するとともに、政府と地方公共団体が工事費を分担(政府2/3、地方公共団体1/3)することによる「港湾の共同経営の論理」を提起した。この方式は第2期工事から導入され、神戸港においても採用された。横浜市が提示した「港湾経営の論理」は、後述する「地方公共団体への港湾管理者の移管」の1つの理論的基盤となった(小林 1999:56-60)。

1880年代において沿岸警備のための施設整備を行っていた海軍は、水路部を中心に全国の沿岸測量と軍港選定を進めていた。その際、国防機密保持のために、軍港(鎮守府)付近の貿易港指定は認められなかった。5海軍区毎に横須賀(1884年)、呉・佐世保(1889年)、舞鶴(1901年)、室蘭(1893年)に鎮守府が設置された。このうち、室蘭については、石炭積出し港としての発展の阻害要因となることから反対運動が起きて指定が遅れたが、日清戦争後に室蘭の軍事的価値が相対的に低下したことにより、1903年に指定解除され、同海軍区の軍港は大湊に移された(稲吉 2014:105-107)。

1890年代を通じて、鉄道建設と河川改修の分野においては、超党派の衆議院議員連盟が結成され、政党を介さずに各地にインタレストを実現する経路が構築されており、政府の側でも、鉄道会議や土木会等議会外で政府と代議士との間で協調する場を整えていた。1896年に内務省が河川法の制定に成功した過程においては、土木会が大きな役割を果たした。1890年代から1900年代にかけて海港行政を主導したのは、現業官庁ではない大蔵省であったが、本来海港修築を担うべき内務省土木局の関心は主として河川改修に向けられており、全国の主要河川の改修に一応の目処が立った1900年代末になって漸く全国の海港の修築方針を打ち出すことが可能になり、治水対策に遅れて、漸く海港修築への国庫補助も制度化された。1890年代には開港外貿易港の指定を巡って、大蔵省と通信省との対立状況が生じたが、不平等条約改正を見据えて関税行政の再編を図る中で、大蔵省が主導権を握っていった（稲吉 2014:7, 96, 108, 115）。

1897年に制定された「国庫ヨリ補助スル公共団体ノ事業ニ関スル件」（法律第37号）は、これらの事業に対して国が必要と認めるときは、主務大臣は設計施工管理経費収支の方法等について変更を命じることができ、さらに、主務大臣がこれらの事業を直接施工することができることを規定していた。公共土木工事一般の中で港湾工事が最も機械と技術を必要としたために同法は港湾工事において大いに活用された。近代的な港湾土木に要する資本の巨大化は、港湾の公共財的性格を顕在化させ、社会的な認識も定着させることになった。後述する戦後の港湾運営の公共性に強く影響を与えた平等取扱原則は、国家財政による港湾建設と基本的に結びつくものであり、同法による国の直轄による港湾工事制度の確立がその起源であると考えられている。また、このような港湾の公共性に対する認識が定着した後は、港湾の修築に関する公的な主体間での権限配分と費用負担の調整の問題が表面化する（來生 2007:860, 863）。

日清・日露戦争の勝利に伴う重工業の発展や勢力範囲の拡大は、日本の産業構造を大きく変え、港湾の諸施設もその変化に対応すべく、既存の港湾の整備・拡張と新港湾の築造が求められた（小林 1999:62）。当時、海港修築に対する国庫補助の基準が不透明であったために、各地からの国庫補助要求を整理し正当性ある結論を出す場を設けるべく、1900年に「港湾調査会（第1次）」が設置されたが、同調査会は、第1次桂内閣における行財政整理の一環として、1903年3月に廃止された（稲吉 2014:126, 136）。

（2）港湾の等級化と港湾管理者

1906年1月、第1次西園寺内閣の発足に伴って原敬が内務大臣に就任したことを契機に、内務省土木局は海港行政の統一を図るべく、1906年4月以降全国的規模で港湾調査を行うとともに、一旦廃止された「港湾調査会」を復活させ、内

務大臣の管轄下に置いて、港湾の築造・計画に関する諮問機関として位置づけた。第2次港湾調査会第1回会合は1907年7月に開催され、重点的な整備を進める主要港の原案を土木局が作成することが了承された。1907年10月の第2回会合において原案が了承され、「重要港湾ノ選定及ビ施設ノ方針」として政府に答申された。重要港湾の選定は、もとより、外国貿易港の整備に向けた国庫助成であり、「富国強兵」「殖産興業策」を前提として、港湾施設の増強を政府が支援するものであり、国内産業の発展に相応させて、追加認定した。他方で、政府は、重要港湾以外の地方港湾については、その経営を地方公共団体に委ね、国庫助成の対象外とした。港湾の種類及び管理者は、以下のとおりである（小林 1999:63-64、黒田 2014:35、稲吉 2014:150-154）。

【第1種重要港湾】政府が経営し、関係公共団体が共助

：横浜、神戸、関門海峡、敦賀（これに準ずるものとして苅田、函館、室蘭、小樽）

【第2種重要港湾²⁷】地方が経営し、国が相当の補助

：大阪、東京、長崎、青森、秋田海岸（船川・土崎）、新潟、境、鹿児島、伊勢湾（四日市）、仙台湾（塩釜）

【その他】関係区域が小さいため、地方の独力経営に任せ、国の補助なし

：上記以外の港湾

本方針は、少数の外国貿易港にのみ修築の対象を絞った「大港集中主義」のようにも思われるが、第1種・第2種合計で14港への国庫補助が可能となり、また、港湾調査会において、将来的に対象港湾の拡大の可能性が明言されていたことから、各地方港の修築も意図するものであったと考えられる。上記方針策定後の1900年代末～1910年代半ばは、日清戦争後にも増して行財政整理の必要に迫られた時期であり、第2種重要港湾の修築は容易には実現しなかった。このような財政的な制約があった内務省に代わって地方港修築の担い手となったのは地方実業家であり、特に大阪築港と門司築港で大きな役割を果たした。その後、財政の積極化と政党内閣の成立が実現し、漸く内務省土木局は本格的に海港修築に取り組めるようになった（稲吉 2014:157-158, 205）。

政党内閣時代の1910年代～20年代初頭における地方港修築は、政友会系地方長官・地域有志（政友会系代議士）・内務省土木局の3者の協調によって推進され、政党を媒介とする手法は地域社会内外の競合を乗り越える上で有効に作用した。当時、内務省土木局は全国的な海港工事の拡大に向けて等級の細分化を検討しており、従前の14の重要港湾から43港以上への国庫金投入の制度化を企図していたが、後述する港湾法案への各省の合意が得られなかった。このため、内務

²⁷ 1919年に名古屋、1920年に清水、那覇が追加され、最終的に37港となった。

省土木局は次善の策として、既存の第2種重要港湾を拡大していき、第2種重要港湾以外の地方中港湾へも国庫補助を拡大すべく1922年5月に指定港湾制度を創設した（内務省告示「港湾指定ノ件」）。同制度は内務大臣が指定した港湾における工事への内務大臣の認可を義務付けたものであるが、府県及び民間に委ねられていた地方中小港湾の修築工事に国庫補助を投入する際の基準となるものであった（稲吉 2014:208, 210-211）。

第2次港湾調査会は、1923年の関東大震災による財政難に伴い、加藤高明内閣が実施した「行政整理」によって廃止されるまで12回の調査会を開催した。その後、内務省は1925年11月に臨時港湾調査会を開催し、「横浜港将来計画」を審議したが、同調査会はそれ以降開催されることはなかった（黒田 2014:35-37）。

1930年代に入ると昭和恐慌対策の一環であった農村救済・産業振興の一環として内務省土木局は地方港の修築に着手し、工業港の修築を名目に取り組みを本格化させた。時局匡救（農村救済）事業は、1932年度から1934年度までの3か年に限定されていたため、内務省土木局では、これらの事業の長期安定化を目指して1933年8月に土木会議²⁸を設置した。内務省土木局一港湾協会は、地方港修築に向けて地域社会の要求を積極的に喚起しており、指定港湾への国庫補助を実現するため、土木会議において、重化学工業の発達と臨海工業地帯の地方への分散傾向を踏まえた地方港湾の整備が必要と主張し、1936年度実行予算では17の指定港湾の新規着工への国庫補助が認められた。（稲吉 2014:274-276, 284-289）。

上記のとおり産業振興を名目とした海港修築予算の拡大を図ることが可能となったため、内務省は民営の工業港の県営化を推進した。既に1913年に制定された運河法により港湾修築の際の運河造成に法的根拠が与えられており、1913年に京浜運河の開鑿が行われていた。同運河は、1920年代以来神奈川県、横浜市、京浜運河会社がそれぞれ計画し、1924年には内務省土木局自身が航路整備と埋立地の造成を目的として計画に参入したが、この時点では予算が認められなかった。1928年度内務省予算に開鑿費補助が盛り込まれると、京浜運河会社に開削を認めた（第2種重要港湾）。1936年末に内務省土木局は、工業地帯に不可欠である水道及び道路整備との一体開発が必要であることを理由に運河開鑿を国営又は県営で行うことを閣議決定した²⁹（稲吉 2014:289、増田 1986:110）。

逋信省は、1930年代以降、政党政治の時代の終焉とともに海港行政における影響力を低下させた内務省土木局に代わり、海港行政の一元化に積極的に取組ん

²⁸ 内務省土木局の長期整備計画に係る諮問機関であった臨時治水調査会、道路会議、臨時港湾調査会を統合したもの（稲吉 2014:284）。

²⁹ 京浜運河開鑿の県営化の背景には陸軍の圧力があつたといわれている（稲吉 2014:289）。

でいたが、関係省庁間の意見が一致しなかったため、当面は、行政機構改革を伴わない港湾荷役の効率化に取り組まざるを得ず、その課題の1つとして東京港開港問題が取り上げられた（稲吉 2014:296）。このうち、東京港は、明治・大正期を通じて、開港論が高まっていたにもかかわらず、横浜港との役割分担により、依然として不開港であり、関東大震災後、震災復興院が東京港の建設計画に着手したものの、横浜市は同計画に強硬に反対していた（黒田 2014:43）。その後、戦時体制に入ると、軍部の要請もあり、開港論が一気に噴出し、1940年12月に東京港と横浜港を合併して京浜港として開港に指定する勅令原案が発表された。政府が横浜市の関東大震災復興に係る債務を一部肩代わりすることで、横浜市と大蔵省の間の取引が成立し、1941年5月に東京港開港が実現した。とはいえ、横浜港と同一の京浜港としての開港であり、外国貿易の対象も、満州、中華民国、関東州等に限られた（小林 1999:78-79）。

（3）公有水面埋立法の制定

前述のとおり、江戸時代に藩の許可を得て民間で造成した埋立地の所有権は事業者に与えられており、江戸時代末期に大縄請を受けた事業が明治時代以降も引き続き実施された他、資本家による新たな埋立免許申請もあったと推察される（伊藤 1996:53, 岸田 2011:13）。

上記の大縄請に関連して、後述の公有水面埋立法案審議において、吉川吉郎兵衛委員からの、大縄地権は水面の所有権であり、同法に規定する埋立免許権と異なるのかとの質疑に対し、堀田貢政府委員（内務省土木局長）は以下のとおり答弁している。即ち、大縄請は、土地所有権ではなく、公有水面埋立免許権に該当し、売買、交換等の対象とされていた。なお、満潮時に海面下となる海面の一部であるため、明治維新後に仮地券が発行されたものの、本地券が発行されなかった（帝国議会衆議院 1921b:18, 1921d:1）。

1890年に官有地取扱規則（勅令 367号）及び「公有水面埋立及使用免許取扱方」（内務省訓令）が制定され、公衆の妨害とならない部分に限り埋立の申請を許可する旨の規定が置かれたが、実務上水面権利者の承諾がなければ免許が与えられず、埋立事業が円滑に実施されないために食糧増産にも大きな影響を及ぼしていた（伊藤 1996:53, 岸田 2011:13）。

大正時代になると1913年に浅野総一郎が150万坪に及ぶ川崎の埋立てに着手する等、臨海部における土地造成需要が大きく増大した³⁰。このような状況において、上記規則は、不備不完全であり、埋立区域内に権利者が存在する場合には

³⁰ 埋立免許を受けた者を対象とした調査によると埋立地面積は1909年→1918年で約8倍に増大した（帝国議会衆議院 1921:170）。

全員の同意承諾を得る必要があるため、事業が阻害されるとの問題点が顕在化し、1921年4月に公有水面埋立法が公布され、翌1922年4月から施行された（日本港湾協会 2007:13-14）。

同法は、事業を円滑に推進するための規定を整備する一方で、当時としては珍しく水面権利者の保護にも配慮した規定を置いており、公有水面の埋立ては都道府県知事の免許を要するものとし、利害調整規定が置かれ、府県知事は漁業権等の補償を巡る裁定者として規定された（4条3項、6条）（伊藤 1996:53-54, 岸田 2011:13）。

帝国議会における本法案の審議においては、衆議院では漁業者の保護に欠ける、逆に貴族院においては漁業権者等水面権利者が苦情を言いやすく起業者の保護に欠ける旨の指摘がなされた（帝国議会貴族院 1921:3、伊藤 1996:53-54）。この他、上記審議においては、浅井恵八委員から、同法は公有水面を対象としており、私有水面は対象外であることを前提とした上で、海面の所有権を私人が保持し、売買の対象としているものの、それらの海面に入会漁場や専用漁場が設定されていることから当該海面は国が所有権を有する公有水面と考えられる事例（徳島県）に対する同法の解釈が問われた。これに対し、前述の堀田貢政府委員は、このような事案において、現在水を被っている個人の所有地を埋め立てることは、所有権に基づいて自由に行うことができ、同法の対象外である旨答弁している（帝国議会衆議院 1921b:17）。上記の答弁は、海面下の土地の所有権を巡る先行研究と関連づけると、そもそも海面自体の私有は認められないことを改めて示しているように思われる。

上記に加え、養魚場は干拓にも埋立にも該当しないため、同法の対象外であり、地租条例にも規定されていないことから、養魚場の造成を可能とすべきとの質問が吉原祐太郎委員から相次いだ（帝国議会衆議院 1921b:1-2, 1921c:1-2）。このため、養魚場及びドック等のために公有水面の一部を区画し永久的設備を築造する場合にも本法を準用する旨の規定（50条）が衆議院の審議において追加された（帝国議会衆議院 1921d:2）。

このように、後述する港湾法及び海岸法に先行して整備された公有水面埋立法は、同水面の干拓及び埋立又は一定の区画の利用に係る従前の慣行を踏まえたものであり、海域が公有であることを原則としつつ、私有が認められる場合を明確にしたものといえることができる。

（4）港湾管理の所管省庁

a) 内閣制度発足以前

明治新政府初期の港湾の管理は、開港場の管理が主眼であったため、律令体制に従い、民部省が管轄していたが、1877年には、外貿港湾は大蔵省（民部省

を吸収)、内貿港湾は内務省がそれぞれ管轄した(黒田 2014:21)。外貿港湾が大蔵省管轄となった理由として、幕末の不平等条約により、領事裁判権に抵触する関係で明治政府が開港での船舶取締規則等の関連規則や法令を自主的に整備できなかったため、税関担当の大蔵省が関与していたことが挙げられる(稲吉 2014:60-61)

b) 通信省の設置

1885 年の内閣制度発足時に工部省が解体され、港湾管理業務のうち、開港については、引き続き、大蔵省、内港は内務省がそれぞれ管轄し、新設の通信省³¹には海運、船舶、船員に加えて港則を担当する管船局が設置された(黒田:2014:22)。1898 年の開港港則の制定に当たり、主要 3 開港(横浜・神戸・長崎)に、通信省所管の港務局が設置され、1900 年には門司にも設置されたことで、開港行政は、大蔵・通信・内務(府県:土木工事、水上警察)の 3 省が分掌することとなった。前述の第 1 次桂内閣の行財政整理により、1902 年 4 月に通信省港務局及び内務省海峡検疫所が廃止され、いずれも府県港務部へ移管された。

1890 年代末~1900 年代初頭の海港行政を主導した大蔵省は関税行政の観点から海港経営を構想し、倉庫・上屋等の陸上施設使用料収入を財源に海港修築を進めようとしていた。大蔵省は 1900 年代初頭に、海港行政の一元化を目指したが、この時期、政党の影響力が増大し、1906 年 1 月に発足した第 1 次西園寺内閣において原敬が内務大臣に就いたことで大蔵省は海港経営構想を断念した(稲吉 2014:154-155)。

c) 内務省土木局の参入

1907 年の「重要港湾ノ選定及施設ノ方針」に基づいて海港行政に本格的に参入した内務省は、防波堤や港内浚渫等の水利土木を重視する観点から、水利土木施設の重要度に応じて等級付けし、国庫補助を配分する制度の確立を目指していたため、同省には海港を「経営」する発想はなかった(稲吉 2014:116, 136-137, 154-155)。

原内閣における 1918 年 10 月の閣議決定「港湾経営ヲ内務省ニ於イテ統一施行スルノ件」に基づいて、内務省は「港湾工事に関する行政の一元化」を果たし、国が経営する横浜、神戸等の港においても、「港の成立に必要な工事」については、従前の税関工事に代わり、内務省により統一的な計画、施工がなされ

³¹ 同省は発足当初、電信・灯台・駅通・管船の 4 局で構成され、1891 年に電気行政、1892 年から鉄道行政を所管するようになった(稲吉 2014:112)。

た。他方、港湾施設の維持補修及び陸上施設の築造維持については、引き続き税関工事として大蔵省が所管し、完成した施設は税関に移管されて税関が管理運営することになっていた（日本港湾協会 2007:21）。同閣議決定は、横浜・神戸両港の修築工事を念頭に海港行政から大蔵省を排除することを意図したものであり、併せて、国庫補助を受けて地方庁が施行する地方重要港の修築工事は内務省が監督することと国庫補助を受けて地方庁が施行する漁港修築工事は内務、農商務両省が監督することも規定していた。同閣議決定を受けて1919年12月には内務省土木局河港課が河川課と港湾課に分けられた（稲吉 2014:208-209）。

d) 行財政整理による大蔵省税関への一元化

1921年11月以降、高橋是清内閣の下で行財政整理の一環として海港行政の一元化問題が取り上げられ、1924年頃には海港行政一元化問題を巡って内務省－港湾協会と大蔵・逓信両省との対立が顕著になっていた。1924年6月に加藤高明内閣が発足すると海港行政の主導権が内務省系政治家から大蔵省系政治家に移り、前述のとおり同年10月には第2次港湾調査会が廃止された（1925年11月に臨時調査会として再設置）。濱口蔵相を中心にまとめられた行政整理案は海港行政の税関の下への一元化を提案しており、海港修築事務を除いた港務部、海港検疫事務、港則事務、植物検査事務が大蔵省（税関）へ一元化された。こうした行財政整理を経て内務省土木局にとって港湾協会の重要性は一層高まった（稲吉 2014:239-241）。

e) 逓信省による海港行政一元化の試み

1930年代の政党政治の時代の終焉とともに、政党に支えられた内務省土木局の海港行政は動揺し、戦時体制の下で逓信省が本格的に海港行政に進出した。逓信省は海運行政の一環として海港行政に取り組み、荷役等港湾運送の円滑化に関心を向けていた。また、戦時体制の構築のための海陸連絡輸送の一貫化が必要とされ、軍部の支援も受けて、逓信省は交通行政の一元化に取り組んだが、戦時体制下においても内務省土木局の海港修築に対する積極姿勢は不変であったために、一元化は容易には進まなかった（稲吉 2014:261-262, 293）。

逓信省は、前述の東京港開港、港湾運送事業統制令により、地域間及び運送業の競合への統制に着手した後、海港行政の統一に取り組み、1941年12月に管船局と灯台局を統合して、外局である海務院³²を設置し、地方部局も統合し

³² 海務院は、長官官房に加え、総務、運航、船舶、船員、航路の各部で構成され、港湾運送業の監督及び助成は運航部が所掌し、航路部は、戦後海上保安庁が所掌す

て地方通信局から海事部を独立させて海務局³³を設置し、税関所管の港務部、港則事務、海港検疫事務を移管した。通信省では海務院への港湾修築行政の移管も検討したようであったが、内務省国土局³⁴の抵抗に遭い、企画院—通信省による地方行政機関の総合的運用の試みは地方長官を中心としたものに改変されていき、1943年3月の閣議決定により北九州・神戸・大阪・名古屋・横浜・東京の6港を対象に税関長・海務局長・内務省土木出張所長等に対する指示権を地方長官（当該港湾の立地する府県知事及び警視総監）に与えた（稲吉 2014:298-300）。

f) 運輸通信省の設置

1943年10月、東條内閣における大幅な組織変更により、通信省（港則を所管）は鉄道省と合併し、内務省（国土局港湾課）から港湾工事、大蔵省から税関事務、商工省企業局から倉庫業に関する事務が移管され、運輸通信省が発足した（日本港湾協会 2007:11）。港湾行政は運輸通信省に一元化されたが、港湾管理行政よりも戦争遂行のための労働力管理、船舶海運管理に重点が置かれた（黒田 2014:43）。海港運営行政と海港修築行政は切り離され、繋船・荷役・税関・倉庫等の運営行政は旧海務院から海運総局に移管されたが、海港修築は港湾局が担った。省内は旧鉄道省系の鉄道総局、旧通信省系の海運総局、旧内務省系の港湾局間には深刻なセクショナリズムがあり、海港行政の一元化問題が本質的に解決したわけではなかった（稲吉 2014:303）。地方には、通信省の海務局と大蔵省の税関等を統合した8カ所の地方海運局（横浜、名古屋、大阪、神戸、門司、新潟、塩竈、小樽）が置かれた（黒田 2014:57、日本港湾協会 2007:21）。

g) 小括

上記のように海港行政の一元化の試みは戦前を通じて何度か行われ、主導権を握る官庁もその時期の情勢に応じて変遷がみられたが、港湾修築に係る事務は、運輸通信省の設置以前は一貫して内務省土木局が所掌しており、主に港則や港湾運送に係る事務の所掌を通信省と大蔵省税関で争っていたと考えられる。これらの分野は、明治初期の時点においては未発達であり、どの行政組織がどのような政策体系の下で所掌するかどうか未確定であったこと、海港行政のうちどの分野に重点を置くかという点が各省庁で不一致であった点も、所掌

る、港務、水路、航法、海難、灯台等を所掌した（日本港湾協会 2007:222）。

³³ 海務局は、横浜・名古屋・神戸・門司・函館に設置され、支局が22か所に設置された（稲吉 2014:298）。

³⁴ 1941年9月土木局から改組（稲吉 2014:298）。

をめぐる争いが生じ、なおかつ、解決に至らなかった要因であると考えられる。

(5) 港湾法制定に向けた取組み

戦前、港湾法制定に向けた取り組みがなされるも、種々問題があり各方面との調整も不調に終わり、法制化に至らなかったが、戦前の旧憲法時代には統一的法典がなくとも予算措置、命令、訓令、通達等により大過なく行政が遂行できた、とされている（日本港湾協会 2007:255）。

他方で、港湾以外の公物管理法は、河川法（旧法、1896年）、砂防法、森林法（1897年）、道路法（1919年）にそれぞれ制定されており、このうち、1896年に制定された旧河川法は、河川改修事業に関する内務省の権限と費用分担の問題を法的に整理することを目指しており、同時に道路・港湾法も整備することを意図していたとされている。この時点で港湾法が立法化に至らなかった理由は、大蔵省及び逓信省との間で調整する必要があったためと考えられる（稲吉 2014:121）。

a) 1901年逓信省案

海運の管理及び港則を所管する逓信省は、航路整備に係る地域社会からの期待を背景に海港行政の再編を図るべく、1901年に開港法案を第1次港湾調査会に提出した。同法案は、港内における船舶の行動を監督する権限を逓信省に与えるとともに、大蔵省の権限であった開港の指定権及び内務省の権限であった土木工事の許認可権を逓信大臣に認めるものであったが、星亨、原敬逓信大臣の意向により起草されたとみられており、同省が組織的に立法化を推進したものではなかった（稲吉 2014:118-119）。

b) 1914年内務省案

1914年4月に内務省土木局長に就任した小橋一太は、海港行政を一元化すべく、港湾法草案を作成した。同草案は、開港、避難港、検疫港は主務大臣が、内港は行政庁がそれぞれ管理する、と規定していたが、海港行政のうち修築工事部門のみを分離して内務省が所管することを企図していた。同草案は内務省による一元的管理を目指したものではなく、海港行政を内務・大蔵・逓信3省がそれぞれ所管する範囲を明確化することを目的としたものであった。内務省案に対し、大蔵省は、港湾整備については、中央政府（内務省土木局、鉄道院、税関）、地方政府（府県港務部）、私企業がそれぞれ施行しているが、私企業が施行する工事まで統一することは財政の観点からは非現実的であり、また、各行政機関の土木工事は、各機関の行政と密接な関係を有しているため、港湾土木工事のみを分離することは非合理であると主張して反対した（稲吉 2014:171-175）。

c) 1921 年内務省案

1918 年 9 月の原敬内閣の成立を契機として、内務省土木局は、土木行政全般の再構築に乗り出し、同年末の第 41 回帝国議会において道路法が成立した。同法は、道路をランク付けし、それぞれのランクの管理者を位置づけ、その整備費用の捻出方法等を規定するものであった。このように、河川行政に準じたかたちでの道路行政の構築に成功すると、次の課題は港湾法を成立させることになった（稲吉 2014:207）。

原内閣において、内務省土木局は、内務省への海港行政の一元化を推進すべく、1921 年に新たに港湾法草案を作成した。同草案の主な内容は以下のとおりである。

- ①港湾を「国の営造物」として位置付ける
- ②港湾を「国港」（主務大臣管理・認定）と「地方港」（地方長官管理・認定）に区分
- ③管理者の権限として、港湾の区域の指定、工事の施行及び維持、埋立及び施設占用許可、入港料・使用料の徴収等を規定
- ④港湾管理に要する費用は原則として国港は国庫負担、地方港は府県負担だが、勅令で指定する地方港修築工事は費用の一部を国庫から補助する。

同草案は、1921 年 6 月に第 2 次港湾調査会へ提出されたものの、逡信省と鉄道省が反対し、合意を得ることができなかった。とりわけ逡信省の抵抗が激しかったが、両省とも海港行政の一元化について本格的には検討しておらず、対案も作成していなかった（稲吉 2014:227-228）。

d) 1928 年港湾協会案

港湾を場とする行政は、上記のように内務、大蔵、逡信各省、所在地方庁等複数の行政機関の所管に分属していて、相互の連絡調整のないままにそれぞれの行政が行われていたため、「港湾政務統一の機構」を設けよとの官民一致の要望が「港湾法制定」の建議の中で繰り返し提起されていた。とりわけ、内務省は港湾行政をその管轄の地方長官（府県知事）に統一しようとの意向が強く、1922 年には内務省土木局主導により、港湾法制定に向けた世論形成の場として、関係省庁、地域社会、私企業等を取り込んで、港湾協会が設立された（日本港湾協会 2007:20-21）。同協会は、従来内務省が余り影響力を有していなかった船舶業者や倉庫業者も含んだ世論団体であり、設立準備は逡信・鉄道両省に露見しないように進められたようであった（稲吉 2014:228-229）。

前述の 1922 年～24 年頃の行財政整理の展開は、港湾協会の活動を活発化させ、同協会において、内閣の更迭と財政の都合により海港行政に変動を生じさせないようにするためには港湾法の制定が必要であるとの認識が高まってい

った（稲吉 2014:243）。1927年11月に第2回港湾法制定問題調査委員会に提出された草案の概要は以下のとおりである（黒田 2014:62-64）。

- ①国の公益に重要な関係を有する1等港を主務大臣（内務大臣）が認定、1等港以外の枢要な港湾を2等港として主務大臣が認定、その他府県内の枢要な港湾を府県知事が3等港として府県知事が認定。
- ②港湾区域、臨港地区は1等港、2等港は主務大臣、3等港は府県知事がそれぞれ指定。
- ③港湾工事の指向は管理者が行い、国は下級行政庁が管理する港湾の工事を施行できる。国管理港湾に係る工事費用は国庫負担とし、一部を密接に関連する地方公共団体に負担を求める。地方公共団体による港湾工事への国庫から補助できる。
- ④港湾管理者は、1等港は主務大臣、2等、3等港は府県知事。勅令で指定する港湾は市長が管理。主務大臣が複数港湾の統一管理が必要と認めるときは、勅令で主務大臣、知事、市長のいずれか一人を管理者とする。主務大臣は、外国貿易設備は大蔵大臣、漁港は農林大臣、開港区域、船舶、航路標識、水先案内等は逋信大臣。
- ⑤港湾区域内における土砂採取の制限、臨港地区内における建築制限等の権限を港湾管理者に付与。

同草案は、内務省土木局が作成したものであり、基本的な内容は前述の1921年の内務省案を受け継いだものであった。中央政府の海港への直接管理に反対し、各地の港湾がそれぞれ発展していく自由競争主義を採る大蔵省の反対を押し切って、1928年4月に協会案を確定させた。基より、港湾協会内部で意見を統一できなかった同草案は閣議で承認されるはずもなく、このときも不成立に終わった（稲吉 2014:243-246）。

e) 1938年内務省案

1938年には港湾協会に代わり、内務省が港湾法案を策定した。その背景として、戦時体制下において、経済的にも軍事的にも港湾の重要性が認識され、港湾を管理する法律の必要性が高まったことが考えられる。同案の内容は以下の3点を除き、上記の港湾協会案と大きな差異はない（黒田 2014:64）。

- ①港湾を国港と地方港に区分し、国港は主務大臣が、地方港は府県知事がそれぞれ指定。
- ②港湾管理者は、国港は関連省庁の出先機関を統合した「港務局」であり、地方港は府県知事、勅令で指定された港湾は市長。
- ③主務大臣の諮問機関として港湾委員会を設置。

本法案は、法案は帝国議会に提出されず未成立に終わったが、「港務局」設

置による港湾行政の一元化等内務大臣の権限が強化されるため、関係省庁との調整が困難であったためと考えられる（黒田 2014:65）。

f) 1943 年運輸通信省案

通信省、大蔵省、内務省、商工省の港湾に係る事務を統合して、1943 年 10 月に発足した前述の運輸通信省では、省内セクショナリズム打破を目指して同年 12 月に港湾法案要綱が作成された。同要綱の要点は以下の 3 点である。

- ①主務大臣が指定する認定港と準用港の 2 種に区分し、前者は主務大臣、後者は地方長官がそれぞれ管理する。主務大臣の職権の一部は海運局長又は地方長官に委任することができる。
- ②海港に関する費用は原則国庫負担。海港からの収入は、認定港においては主務大臣又は海務局長、準用港においては行政庁。
- ③地方・中央両レベルにおいて関係官庁・企業を網羅した港湾委員会を設置

本要綱は地方ブロックを基本単位とした海港運営を構想しており、1890 年代の大蔵省による市を基本単位とする案、1920 年代の内務省の府県を基本単位とする案と対照的であった。上記地方港湾委員会は地方行政協議会（全国 9 ブロック単位で設置）され、委員長は同協議会会長が兼任する点に特徴があったが、府県を地方行政の基本単位と考える内務省地方局が反対した。同法案は終戦とともに廃案となった（稲吉 2014:303-305）。

g) 小括

上記のように、各省がそれぞれ港湾法案を作成し、いずれも関係省庁間の調整がつかなかったことは、前述の海港行政の一元化を各省がそれぞれ試みたものの、戦時中の運輸通信省の設置に至るまで、失敗に終わったことと共通する点があるように思われる。立法目的が、港湾施設の修築か港湾施設の運営かという点に加え、管理主体が自治体かポート・オーソリティかという点においても、各省間の意見は異なっており、政府内部での意見の相違を調整する機能がなかった点は、戦前の内閣総理大臣に総合調整機能が欠如していたとの第 1 章での指摘と関連すると思われる。

6. 海岸

災害復旧費の国庫補助については、1881 年以降実施されてきたが、1899 年に災害復旧準備基金特別会計法により制度化された。（岸田 2011:24）明治初期の近代的土地所有権制度の創設は、1873 年に制定された地租改正条例に基づき課税対象を確定する作業の一環として行われ、。海岸の利用において、塩田、田畑、公有水面埋立（干拓等）は地租の対象になっていたため、これらに関係した土地については

地租の確保の観点から厳格な認定が必要であったと考えられる。他方で、地租改正に関係することが少なかった、上記以外の浜、砂地、海岸空地等である海浜地については、明治時代から国有財産としての管理のみを行うと位置づけられ、具体的には、財産としての価値を毀損する行為（土地の処分等）の禁止が規定され、実施されてきたが、他方で海岸の持つ機能を維持するような管理（施設の設置に係る規制等）は行われなかった。即ち、機能に関する管理に係る特別法が適用されない法定外公共物として扱われてきた。（岸田 2011:25-26, 30）。

7. 小括

明治時代以降、海運、航路管理、漁業をはじめとして海洋利用は急速に拡大し、高度化していった。このような状況において、海洋の利用及び管理に係る法制度も順次整備されていった。漁業については、前近代からの慣行である一村支配の漁場をその漁民たちが利用する専用漁業権が法令に位置付けられた点が、海洋の利用及び管理の観点から重要である。環境保全についても、自然保護に関する法制度が既に整備されてきていた。

他方で、港湾の整備及び管理についても、法制化が試みられたものの、関係省庁が現在よりも多岐にわたっていた。また、港湾修築業務については、一貫して内務省が所管していたものの、その他の業務については大蔵省、逓信省を中心に分散して所掌されており、それぞれが主導権を握るべく港湾行政の一元化を図ろうとする試みがなされたものの、戦時体制下の運輸通信省の発足により漸く一元化が実現した。これらの省庁間の対立等が原因で、港湾法の制定は漸く戦後になって実現した。河川については、国家主導で治水等の事業が実施され、旧河川法も 1896 年に制定されていたが、港湾については、関係省庁が多岐にわたるのみならず、府県や地方財界を中心に地域ごとに港湾施設整備が進められたこともあり、政府として港湾の整備及び管理の優先順位は高いものではなかった。

このように、分野毎に所管省庁により、海洋の利用に係る規制及び調整、海洋の管理に係る法令が順次整備されてきたものの、海洋の利用及び管理全般を統括する組織はなく、海洋の利用及び管理に関する包括的な政策が実施されることもなかった。海洋利用及び管理の各分野における縦割りは戦後に引き継がれていった。

第3節 戦後復興期における関係法令の整備（占領期～1950年代）

1. 領海をめぐる紛争

1952年、韓国は海洋主権宣言を行い、竹島を含んだ漁業管轄水域を設定したことで紛争が表面化した。両国の主張は、歴史的根拠、1905年の日本による領土編入措置の効力、カイロ宣言から1951年の対日平和条約に及ぶ一連の措置の解釈問題

の3点で対立している（坂元 2018:330-331）。その後、1954年9月25日の口上書で、日本は竹島問題を国際司法裁判所(ICJ)に提訴することを韓国に提案したが拒否されている（坂元 2018:333）。

2. 海上交通

(1) 外航海運

日本の商船隊は太平洋戦争で壊滅的な打撃を受け、戦前の優秀船は悉く失われ、粗製劣悪な戦時標準船と老齢不経済船だけが僅かに残された（森 2016:57）。敗戦後、GHQ 日本商船管理局（U.S. Naval Shipping Control Authority for Japanese Merchant Marine）の下部機構として、日本側に日本商船管理委員会（Civilian Merchant Marine Committee）を設置するよう指令を受け、1942年4月に戦時海運管理令に基づいて設けられた船舶運営会が商船管理業務を担当した（森 2016:57-58）。

民営還元を控えて、新しい行政理念に基づく海運に係る基本法の制定が必要とされ、また、外航海運を再開する上で、定期船輸送秩序の安定維持のための国際カルテルである海運同盟の活動と独占禁止法との調整を図るべく、1949年6月に海上運送法が公布され、同年8月から施行された。同法に基づき、国内旅客定期航路事業は免許制、それ以外の事業は届出制とされ、上記の国際カルテルについても一定の条件の下に独占禁止法の適用が除外された（運輸省 1999:85）。1950年4月に同会から全船舶が船主に返還され、船舶運営会は解散して、完全な民営還元が実現した（森 2016:57-58）。敗戦により輸送力が不足する中で、早急に大量の船舶を建造すべく、復興金融公庫（現在は日本政策投資銀行が引き継いでいる）を通じた財政資金による計画造船が開始された。また、1953年には外航船舶建造融資に対する利子補給法が施行され、船主の実質負担金利を軽減する措置がとられた（森 2016:58）。1949年度の第5次計画造船から大型外航船の建造が始まり、日本の海運企業は1952年までにほぼ戦前の定期航路へすべて復帰し、配船を再開した（森 2016:59）。1956年11月のスエズ運河閉鎖は、日本の海運企業にも船腹需要の増大と海上運賃の上昇をもたらしたが、1957年4月のスエズ運河再開により、海運市況は一転して不況に陥り、以後、長期にわたり停滞した（森 2016:60）。

(2) 内航海運

敗戦後、1950年までの外航復活までの間、主に内航において、国家使用船の一元的運航体制が継続された。貨物輸送を鉄道から内航に転移させるべく、GHQは内航の民営化を先行して推進した。私企業としての海運事業の再建に際し、船腹過剰を解消すべく、1950年8月に低性能船舶買入法が公布施行され、戦時標準

船と船齢 30 年以上の低性能老朽船舶の買入処分が図られた（増田 1986:203）。前述の海上運送法に続き、1952 年に国内の貨物運送事業を対象とする内航海運業法が制定され、内航海運事業に係る許可制が規定された。

その後、1957 年 10 月に内航海運組合法及び木船運送業者及び 500 総トン未満の鋼船運航者・貸渡業者を対象とした小型船海運組合法が施行され、いずれも零細事業者の組織化を通じて運賃ダンピングを防止することを目的としていた（増田 1986:239）。

（3）港湾運送事業

前述のとおり、戦時中に 1 港 1 事業者に強制的に統合されていた港湾運送事業者は戦時統制から解放されて乱立しており、不法な日雇い斡旋等、港湾労働の秩序が著しく混乱していた。このため、一定の秩序を確立すべく、議員立法により 1951 年に港湾運送事業法が制定され、事業登録制、運賃料金の事前届出制が導入された。その後も、港湾運送に対する需要が増大する中で不法行為が一層横行する等港湾運送事業の体質改善が実現しなかったため、事業登録制から免許制への移行及びこれに伴う需給調整規定の新設（免許基準）、運賃料金の認可制への移行、事業区分の新設等を内容とする改正法が 1959 年 3 月に成立し、同年 10 月から施行された（日本港湾協会 2007:49、黒田 2014:206）。

3. 海上交通安全

（1）港則法及び海上衝突予防法の制定

1948 年に、戦前の開港港則を一新し、全国数百の港を対象とする港則法が制定された。同法は、旧制度における各府県知事への港則制定権の委任を廃し、全国の港を特定港とその他の港に類別して統一的な規制を強化した。また、関税手続、検疫、港湾施設の管理に関する規定等を削除し、交通警察法規としての性格を明確にした。個々の港の特殊事情を反映すべく、特定港のように比較的大小船舶の交通量が多い港に港長を配置し、具体的な場合に依りて適切な措置を講じ得るよう多くの権能を付与した（神戸大学 2015:231-232）。

また、1948 年の国際海上衝突予防規則（未発効）に対応すべく、1953 年に海上衝突予防法が制定された。同法は船舶の衝突予防に関する世界共通の基本ルールを国内法化したものであったが、東京湾、伊勢湾及び瀬戸内海のように限られた一定の海域に多数の船舶が頻りに航行する場合の交通規制法としては不十分とみなされてきた。このため、瀬戸内海的主要航路筋については、同法第 30 条に基づく政令である特定水域航行令が同年に制定され、灯火の表示、漁船の避航義務等が規定されていた。同政令により設定された特定水域は、瀬戸内海に米軍が投下した機雷の掃海作業が完了した海域であり、鋼船は掃海作業が完了した海

域から逸れると触雷の危険があり、また、当時、一般船舶が鋼船で漁船は木造船であったことから、漁船に一般船舶を避航する義務を課していた（新井 1975:158）。

しかしながら、殆どの海域で掃海作業が終了した後、特定水域における漁船の避航義務について、漁業者から強い疑義が提起され、上記の規定は事実上遵守されていなかった。このため、海上保安庁は、上記 3 海域における船舶交通の安全を図るため、巡視船艇による航行の整理、航法指導等の行政指導を行ってきた。この行政指導には強制力がないことによる限界があり、また、外国船への周知が行き届かなかったこともあり、十分に遵守されてこなかった（新井 158-159）。

（2）水路部の移管

戦時中に沿岸各海域に敷設された機雷から海上交通の安全を確保すべく、水路部は、終戦時に軍部に属する官庁の中で唯一そのまま業務を継続し、海軍省廃止後、1945 年 11 月に運輸省水路局、次いで 1948 年 5 月に海上保安庁水路局、さらに、1949 年 6 月に海上保安庁水路部となった（2001 年 1 月、海洋情報部に改称）（藤川 2015:71-72）。

水路業務は海軍の作戦への利用から海洋科学技術の観点からの業務の実施に転換し、当時在職した海軍軍人も次第に免官となり、1947 年末までに全員文官による組織となった（海上保安庁水路部 1971:225）

1940 年に脱退した国際水路局に対しては、1950 年 1 月に加盟申請を行い、同年 7 月に再加盟が正式に発効した。また、1874 年 10 月公布の太政官布告第 110 号と 1890 年 5 月水路測量標条例に代わって、水路測量の実施基準の設定、水路測量の実施に係る権限の付与、関係者への資料提出依頼、水路図誌の保護を主な内容とする水路業務法が 1950 年 7 月に施行された（海上保安庁水路部 1971:312-315）。

4. 漁業権

第二次世界大戦後、GHQ の管理下における民主化政策の一環として、水産業復興政策と漁業制度改革が行われた。農林省は 1946 年秋、漁業法案及び水産業協同組合法案の立案に着手したが、漁業法と切り離して水産業協同組合法の成立を急ぎ、同法は 1948 年 12 月 15 日に公布された。当初の漁業法案が GHQ に拒否された後、第 4 次案が国会に提出され、1949 年 12 月 15 日に公布、1950 年 3 月 14 日から施行された（田平 2014:10）。

水産業協同組合法と同時に公布された水産業協同組合法の制定に伴う水産業団体の整理等に関する法律、1949 年 5 月 20 日に公布・施行された水産業団体整理特別措置法により、前述の漁業会等の水産業団体は、漸次、その内容を水産業協同組

合に引き継いで消滅した（田平 2014:55）。

1949年漁業法は、前述の1910年漁業法に規定されていた専用漁業権、特別漁業権、定置漁業権を整理して、その一部を共同漁業権として新設した（6条2項, 5項）。共同漁業権の免許は漁業協同組合又は同連合会に与えられ、組合員は共同漁業権の範囲内において漁業を営む権利を有する（8条1項）。共同漁業権は、上記の漁業制度改革が行われたにもかかわらず、従前からの漁業部落の地先漁場における入会漁業関係を権利として構成したとみなされている（田平 2014:61）。

5. 環境保全

戦後復興の中で公害事件も深刻化し、1958年の浦安漁民騒動³⁵を契機に、同年、日本初の公害立法である、公共用水域の水質の保全に関する法律及び工場排水等の規制に関する法律が制定された。これら2法は指定水域制度を採用していたが、産業の相互調和を法目的に掲げていることもあって、水域の指定が遅れ、その間に公害が進行した（交告 2015:33、大塚 2020:8-9）。さらに、同法は、船舶から排出される油については規制していなかった。国際的には、英国政府の提唱によりロンドンで開催された国際会議において「1954年の油による海水の汚染の防止のための国際条約」が採択されていた（1958年発効）。

戦後復興期の資源開発、高度成長期のレジャーブームにより自然破壊が一層進み、こうした中で、国立公園、国定公園及び都道府県立自然公園を法制上一元化すべく、1957年に国立公園法が自然公園法に改められた。同法の目的規定において、自然の保護及び利用の両方を推進するとの考え方が示されているが（1条）、法律全体としては自然の保護よりも利用を重視している。加えて、公園の公有地化が困難であったため、国有地・私有地を問わず一定の地域を指定し利用活動を規制する形式を採用している点が自然公園の環境保全機能が弱い理由として挙げられる（大塚 2020:9, 11, 623-625）

6. 港湾の復旧・整備と港湾法の制定

（1）運輸省の発足と港湾の接收解除

敗戦後、1945年9月、GHQは4軍港（横須賀、舞鶴、呉、佐世保）と横浜港、神戸港を接收した。全国の主要な港湾も戦争の被害による施設の喪失の他、戦時に敷設された港内の機雷、沈船が放置され、航行の安全が確保できない状況であった。経済活動の再開とともに、各地において港湾施設の復旧が行われる一方で、占領軍による機雷除去による航路啓開も1948年に完了した（黒田 2014:57）。

³⁵ 本州製紙江戸川工場の汚水が魚介類を死滅させたため、漁民が工場構内に闖入して抗議行動に及んだ事件（交告 2015:33）。

前述の運輸省³⁶は敗戦とともに解体され、海運局に統合されていた各省の行政事務は元の省に戻され、1946年2月には税関業務が大蔵省へ、1947年4月には動植物検疫事務及び海港検疫事務も農林・厚生両省へそれぞれ移管された。同年2月にはそれまで鉄道総局、海運総局が分掌していた倉庫業務が港湾局に移され、港湾運送・倉庫・修築行政が港湾局で所掌されるようになった。他方で、1945年11月に海軍省より水路部が移管された。1946年6月のGHQ指示により、関税に関する機構が大蔵省に移管され、検疫、動植物検査事務、海上保安事務が海運局から分離された（黒田 2014:57、日本港湾協会 2007:21）。その後、1948年4月に海上保安庁が設置されると、水路部及び灯台局は同庁に移管された（日本港湾協会 2007:225）。港湾整備は運輸省港湾局が所掌したが、前述の国の港湾工事の地方負担を定めた勅令が廃止され、復興のための港湾工事に支障が生じていた（黒田 2014:57）。

税関の大蔵省移管を契機に、国有の港湾施設の管理経営権の帰属を巡る運輸、大蔵両省の激しい論争が再燃し、戦後連合軍に接收されていた横浜港、神戸港の港湾施設の返還を巡って頂点に達した³⁷。返還実現を最優先とする当時の状況を背景に、「地方公共団体によって設立される港湾管理主体に移管する」ことによって問題を解決しようとする方向に発展し、港湾法制定の大きな推進力となった。返還施設の受入れ体制に関する政府部内の議論の過程で、「運輸省を港湾管理主体の設立認可、監督官庁とし」「大蔵省は税関業務担当機関とする」との仕切りが閣議決定された（日本港湾協会 2007:21）。

日本の経済・社会の非軍事化と民主化を推進すべく、港湾においても、国家が主体となった管理・運営から、地方公共団体への権限移譲が求められた（小林 1999:87）。

（2）港湾法の制定

新憲法の施行により、法律による行政の原理が確立し、統一的法典の立法の必要に迫られ、特に、人民の権利義務に関する事項は法律をもって規定する必要が生じた³⁸。また、港湾行政と密接に関係する地方自治法、地方財政法、国有財産法等の制定によりこれらの法律との法的整合性を保つ必要が生じていた（日本港

³⁶ 1945年2月に運輸通信省から通信院を分離した。

³⁷ 当初、日本政府が従前の体制に固執するあまり、ポート・オーソリティの設立も考慮に入れて検討せよとのGHQの意図が理解できず対応に混乱を極めたことが、両省の所管争いのような形で露呈した（日本港湾協会 2007:23）。

³⁸ 戦前に制定された土木工事取締規則（各府県令）は失効し、港湾料金の根拠法である「道路橋梁河川港湾等通行錢徴収ノ件」（1871年太政官布告）も効力に疑問を持たれていた。

湾協会 2007:22)。

1947年12月、米陸軍第8軍司令部は覚書「京浜港及び神戸港における日本側の経営について」を手交し、京浜港と神戸港において軍用施設として引き続き管理する港湾施設以外を1948年7月に日本側に移管するので、それぞれの港湾の運営計画を立案することを要求し、その際、ニューヨーク、サンフランシスコ両港の運営方式に倣い、「ポート・オーソリティ」の設立、組織及び運営について計画を進めることとなった。1948年10月に京浜港、神戸港の港湾施設の一部が移管され、暫定的に関東海運局、神戸海運監理部がそれぞれ管理した(黒田 2014:65、日本港湾協会 2007:23)。

GHQが横浜・神戸両港の接收解除を検討し始めたことを契機に各省がそれぞれの関心に基づいて港湾法草案を起草した。1948年2月頃、大蔵省が開港運営法案を起草したようであるが、同法案は運営機関として港運営委員会を設置し、税関を執行機関とする点に特徴があった。大蔵省は従来のポート・オーソリティに近い構想から、1920年代の税関への海港行政一元化を経て、戦後には税関を中心とした海港行政を志向するようになったと考えられる(稲吉 2014:306-307)。

運輸省は当初旧逓信省系海運総局と旧内務省系港湾局で海港行政構想が異なり、前者は公益事業として、後者は公物管理・国土計画の一環としての構想を折衷した1948年草案が作成された。同法案は、港湾運送業や倉庫業を国が実施するとの内容があり関係業界から強い反発を受けた。その後、1949年初めには旧内務省系に主導権が移った(稲吉 2014:307)。

このような状況において1948年11月に運輸省が策定した港湾法要綱案の概要は以下の3点である。同案は国の関与に関するGHQの了解が得られず成案とはならなかった(黒田 2014:65-66)。

- ①国際交通の重要度に応じて港湾を3種に分類し、内閣の認可を受けて運輸大臣が認定する。
- ②第1種港湾及び旧軍港は国の管理下に置き、港湾経営主体としては、国単独か国と地方公共団体が共同で設立する公共企業体のいずれかを選択できる。
- ③地方公共団体が管理する第2種港湾及び第3種港湾の経営主体も地方公共団体自身か地方公共団体が設置する公共企業体のいずれかを選択できる。

最終的に、1949年12月16日GHQ覚書スキヤピオン7009-Aにより、日本政府提案の「港湾運営計画書」のうち、主要な港に管理主体を定めること及び管理主体は法律の定めるところにより設けられることの2点が承認され、さらに、GHQの基本的考え方として以下の3点が示され、この趣旨に沿って法律案を早急に作成し提出するよう指示され、1950年第7回国会に港湾法案が提出された(日本港湾協会 2007:22)。

- ①港湾の管理運営に監視最大限の地方自治権を与え、かつ国家的及び地方的利益

に最も適合する形態の港湾管理主体を設置する権能を地方公共団体に与えること。

②港湾管理主体の設置、機能、組織、財政的機構についても法律で担保すること。

③国の監督規制権限は国家的利益を確保するために必要最小限に止めること。

運輸省港湾局が港湾法案を作成した理由として、都道府県を主体とする旧内務省系の海港行政構想が、税関を主体とする大蔵省案よりも GHQ の構想に親和的であった点が挙げられる（稲吉 2014:309）。港湾法制定をめぐって運輸省と大蔵省が対立していたことから、行政管理庁が GHQ との折衝を担い、1949 年 8 月に GHQ は運輸省、大蔵省に直接港湾を管理させないとの考え方を伝えていた。GHQ は港湾管理権を地方公共団体のみに与える方針であり、法改正を経ずして港湾を容易に軍用転換させないとの意思が働いていたと考えられる（黒田 2014:67-68）。

運輸省港湾局は、国家戦略としての港湾戦略遂行への不都合が生じること、当時の地方公共団体の財政力、技術力の不足等を理由に、法案作成段階で港湾計画への大臣認同等国の監督権に係る規定を追加した。港湾局としてはこの内容には不満が残ったものの、後藤憲一港湾局長は、国会審議において、まず法案を成立させ、その後不満足事項を修正したい旨の答弁を行っていた（黒田 2014:67-68）。

国会上程後、地方行政に絡む諸々の思惑から「中央集権的な官僚主義の温存を図った法案」であるとする五大都市港湾協議会の反対により一時成立が危ぶまれたが、港湾施設の早期返還実現のためには港湾法の制定が絶対条件との至上命題の下、1950 年 5 月 2 日に港湾法が成立し、同月 31 日に公布、施行された（日本港湾協会 2007:22）。

港湾法に海港整備費用負担の原則が明記されたことは内務省系土木技師にとって大きな成果であり、都道府県及び市町村が主たる管理者となる一方で、施設整備に関しては従来どおり、直轄工事が継続されることとなった。大蔵省は、税関への港務部設置の意向を捨てず、GHQ に働きかけたものの実現には至らず、引き続き関税の徴収及び港内の監視取締りを担うこととなった（稲吉 2014:312-313）。

前述した港湾の公共性に関しては、一般公衆の利用の確保（12 条 1 項）と不平等な取扱いの禁止（13 条 2 項）、不平等な取扱いを行っている港湾管理者に対する運輸大臣による当該行為の停止又は変更に係る命令（47 条）が港湾法に置かれた理由は、港湾管理者の業務の公共性を担保するためであり、公共性の阻害とは施設への私権の設定と施設使用における不平等な取扱いであると解されてきた。当初の公共性概念は、港湾法の分権主義的な民主主義理念の下で平等取扱原則を優先させ、効率性を実現するための排他的利用を厳しく制限する形で規定されていたが、後述する公団、公社、新方式等の手法を用いることにより効率性を実現する

ための排他的利用を認知しながら変遷していった（來生 2007:865-866, 881-882）。

（3）港湾管理者の設立

港湾法において、港湾管理者は地方公共団体が設立する港務局を基本としつつ（4条～32条）、地方公共団体自身が単独で、または地方公共団体を設立して港湾管理者となることを認める規定を設けており（33条）、地方公共団体が単独で港湾管理者となっている事案が殆どである。

同法制定に携わった職員による制定当初の港湾法の解説書によると、港務局制度を設けた趣旨は以下のとおりである。即ち、港湾は、複数の地方公共団体（市町村のみならず都道府県も）の区域に跨る場合が多く、関係地方公共団体間が互いに港湾管理者となることを主張した場合、協議に基づいて、各公共団体いずれにも属さない独立の人格を有する港務局を設立し、当該機関に港湾管理者としての任務を信託することが解決方法の1つとしている。その上で、官僚制度及び会計制度に制約されない自由で能率的な活動、港湾に関する専門家である複数の委員による民主的な運営及び補助金に甘んじない責任ある経理を利点として挙げている（巻幡 1950:45-47）。

また、別の解説書によると、港務局制度が設けられた背景は以下のとおりである。即ち、戦前の港湾の管理は、国、都道府県、市町村、私企業の四者によって多元的に行われていて、港湾管理を一元化することが主張されていた。港湾管理を一元化する際に、港湾法上、管理主体から国と私企業は除外されたが、都道府県又は市町村のうちの1つに決めるのではなく、港湾に利害関係を持つ者による共同管理が望ましいこと、私営港の公共的管理形態としても活用し得ることから、港務局制度が創設された（山口・住田 1955:83-85）。

とはいえ、上記の港務局制度は、実際には定着しなかった。その理由として、港湾収入が十分見込めず経常収支均衡が困難なこと、起債権限が付与されないこと、職員の非公務員化が嫌われたことが挙げられる。港湾法は港務局による債券の発行を認めているが（30条1項）、当時金融事情から「当面の間」地方債の発行が地方自治庁の許可に下に置かれ、また、港務局債が地方債としても認められず、港務局制度の財政的枠組みは脆弱であった（黒田 2014:68, 79）。このように、港湾法は実際には都道府県による海港行政を主眼としたものであり、港務局は運営機関ではなく施設の修築・管理機関として位置づけられた（稲吉 2014:309）。

また、港湾法制定前に、GHQは京浜港、神戸港の管理をポート・オーソリティ方式で進めるよう要求していたが、横浜、神戸両港で県市間の調整がつかず港湾管理者設立の問題が暗礁に乗り上げていたため³⁹、1949年8月にはGHQの以下の

³⁹ 日本政府は1949年9月にGHQに提出した運営計画書の中で、戦時中設定された京浜

ような意向が明らかになった。

- ①横浜、神戸両港以外の港湾にも港湾管理者が設立されること
- ②港湾管理者にはポート・オーソリティが望ましいが、地方公共団体も可
- ③一般の港にも適用される港湾法を作成した方がよい（日本港湾協会 2007:24）

港務局は広域的な港湾管理者の設立を可能とする制度であり、港湾法上の特定重要港湾に指定された港湾は、東京、川崎、横浜を地先水面とする「京浜港」であった。しかしながら、広域的な港湾管理者の設立について各地方公共団体間での合意には至らず、後述のとおり、横浜市、川崎市それぞれ単独で港湾管理者となった（黒田 2014:73）。

港湾法施行後、とりわけ港湾施設が接収されていた横浜港及び神戸港は、港湾管理者の設立が接収解除の前提であり、港湾管理者の設立が急がれた。港務局を設立することができる地方公共団体として、「予定港湾区域を地先水面とする地域を区域とする地方公共団体」（港湾法 4 条 1 項）が規定されたことから、神戸市や横浜市は法案の国会審議において削除を求めたが、受け容れられなかった（黒田 2014:72）。横浜港、神戸港、名古屋港等において県と市の間で港湾管理権を巡る争いがみられたが、その背景として、1947 年に制定された地方自治法において、大都市は府県と同等の権限を有する「特別市」になり得る旨の条項（264 条～278 条）が設けられ⁴⁰、当時の 5 大市（横浜、名古屋、大阪、京都、神戸）がその指定を巡って所在府県と争った点が挙げられる（黒田 2014:73）。港湾管理者設立後、1951 年に横浜港、神戸港が港湾管理者に返還された。

例外的に、住友金属鉱山(株)が経営する私営港であった新居浜港については、今後の港湾整備に公的支援を求めるために港湾管理者を設立すべく、新居浜市、愛媛県が共同して港務局を設立し、港務局委員には住友金属鉱山(株)関係者が就任した。同時期に戸畑市、若松市も共同して洞海港務局を設置したが、その後の 5 市合併により、北九州市が単独で港湾管理者となっており（黒田 2014:73）、港務局を設置しているのは現時点（2020 年 12 月）においては新居浜港のみである。この他、旧軍港 4 港については、1950 年 6 月に公布・施行された旧軍港市転換法に基づき、軍施設が民間に払い下げられた（4 条）。

（4）戦後の港湾整備

戦後の日本の一連の港湾整備計画は、経済政策と連動して展開され、戦後 10 年間は、港湾の実質的機能を戦前並に戻すことに主眼が置かれた。輸出振興策に

港とその区域は実質を伴っておらず、東京、横浜各港で別々に経営されていたこと、返還予定の施設が横浜港にしかないことを理由に対象範囲を当面横浜港に限定していた（日本港湾協会 2007:24）。

⁴⁰ 「特別市」条項は 1956 年改正で削除され、政令指定都市制度が設けられた。

基づき、外国貿易は急速に伸長し、港の貨物取扱量は増加の一途を辿った（小林 1999:91-92）。港湾の種別は、1950年の港湾法制定時には重要港湾と地方港湾の2種とされたが、翌1951年改正により、3種に区分されていた戦前の実情を踏襲して特定重要港湾が新たに設けられた（黒田 2014:68）。各地の港湾の復興、拡張整備を推進すべく、以下のとおり、港湾整備に関する法制度が順次整備された。

最初に、港湾法において整備費補助の対象とならなかった上屋、荷役機械等の港湾施設や土地の造成の整備資金に財政投融资資金を調達可能とすべく、1953年には港湾整備促進法が制定された（黒田 2014:79）。

次いで、企業合理化促進法（1952年制定）に関連した1957年港湾法改正により、傾斜生産方式に基づく主要産業分野の企業の要請に基づき、港湾施設の整備事業を企業の一部受益者負担の下で国又は管理者が実施できるようになった（鉄鋼港湾制度、石油港湾制度）。なお、本制度は、一般公共の用に供する港湾施設を整備するとの港湾法の根本原則を修正するものではないため、これらの施設を事業者が独占的、排他的に利用する場合は対象とならなかった（黒田 2014:79, 85）。

さらに、利用者から特別利用料を徴収することを前提に、日本の産業にとって重要な物資である石炭、鉄鋼、木材等の物資別取扱岸壁の整備を促進し、また、特別利用料で償還するまでの間の港湾管理者のつなぎ財源として政府の資金運用部資金等からの借入金を充当すべく、1959年には特定港湾施設整備特別措置法が制定され、同時に、港湾管理者の借入金への国からの資金供給管理等を目的として、特定港湾施設工事特別会計法も制定された（黒田 2014:79, 85-86）。

（5）漁港法の制定

漁港行政は従来農林省水産局で扱っていたが、1948年7月に水産庁が設置された後、同庁漁政部（後に漁港部）で漁港の築造、修理に関する業務を担当することとなった（日本港湾協会 2007:225, 257）。当時は戦後の食糧難の最中で、動物性蛋白質供給源としての水産物への依存度は高く、さらに、都市における就業機会の減少、千島・樺太等からの引揚により漁業就業者が増加していた。他方で、当時の漁港の整備水準は低く、災害復旧事業費を便宜的に漁港整備費に充当して整備を進めていた。また、漁港に係る根拠法が未制定のため、関係省庁間の調整に多大な労力を要していた（漁港漁場整備法規研究会 2008:1）。このような状況を踏まえ、長期にわたる計画的な漁港整備とそのための予算確保を可能とするための根拠法が必要とされていた。1949年の第7回国会衆議院水産委員会において、政府は、関係する他の制度との関係が複雑であり調整が困難であること、法律を制定するには大規模な予算編成が必要とされること等を理由に、議員立法に拠る方が実現の可能性が高いと判断した。戦後初の水産関係の議員立法により、農林大臣が漁港を指定、整備及び管理する中央集権的な漁港法が制定された（漁

港漁場整備法規研究会 2008:1-2)。

漁港法は同時期に衆議院運輸委員会にて審議されていた港湾法に先立ち 1950年5月2日に制定され(法律第137号)、両法案の調整の結果、港湾法は漁港法によって指定された港湾には適用しないこととされ(港湾法3条)、漁港を指定する際に農林大臣が運輸大臣に協議する旨の規定が設けられた(漁港法5条3項)(漁港漁場整備法規研究会 2008:2-3)

7. 海岸管理

(1) 海岸法制定の必要性

江戸時代、戦前を通じて、主に個人や土地組合によって造成された干拓地の海岸堤防を主体とする古い海岸構造物等は、戦後、河川等が次第に公共において管理されるようになった頃から、樋管・樋門等の維持修繕を手始めに徐々に府県管理へ移行していったとされており、その背景として1948～1951年に大災害により干拓地の住民に多大な被害が生じたことが挙げられている(岸田 2011:22)。

他方で、1949年のキティ台風を契機に、災害復旧事業のみならず、災害を未然に防止する改良事業としての海岸事業の発足が強く要請されていた。このため、1950年度に、既設海岸堤防を改良・補強し、災害を未然に防止するために、改良費のみで行う海岸事業が「海岸堤防修築事業」(国庫補助)が、予算補助の形ではあったものの初めての国の事業として発足した。この時期の海岸管理は、海岸保全施設の整備を主とするもの又は災害復旧を機に海岸保全施設の強化のための整備を行うものであり、事業の推進に重点が置かれたものであった(岸田 2011:37-40)

(2) 海岸法の制定

上記のように台風災害が相次ぐ中、1950年に建設省が海岸保全法案を作成したが、農林省及び運輸省が反対し、国会提出に至らなかった。同法案の骨子は以下の3点であった(河井 1996:19)

- ①都道府県知事又は市町村長は、議会の議決を経て国土保全のために必要と認める海岸の区域を「海岸保全区域」として指定する。
- ②海岸保全区域の管理は都道府県又は市町村が行う。
- ③主務大臣は所管に応じて政令で定める。

その後、事務当局間で折衝を重ねたものの政府部内での調整の見通しがつかず、意見も一致しなかったため、1952年に参議院法制局が建設省原案を基に法案化し、議員立法として第15回国会に提出したが、同法案も関係省庁の反対により審議未了となった。同法案の骨子は、以下の5点であった(河井 1996:19-20)

- ①海岸保全区域の指定は原則として市町村長とし、2以上の市町村にわたるとき

は都道府県知事とする。

- ②指定の際に、関係行政機関（港湾管理者、漁港管理者、河川管理者、通産局長、専売公社）と協議を行う。
- ③海岸保全区域は干満潮位からそれぞれ 50m の区域とする。
- ④海岸管理者は海岸保全区域を指定した市町村又は都道府県とする。
- ⑤主務大臣は、農地の保全を目的とする海岸保全区域については原則として農林大臣とし、それ以外は建設大臣とする。

上記法案に係る調整において、法案の所掌を主張する 3 省庁の主張はそれぞれ以下のとおりであった（河井 1996:22-25、岸田 2011:44）。

建設省：

- ①海岸保全法案の目的は国土保全であり、国土保全の主務大臣たる建設大臣が上記法案の主務大臣となるべき。
- ②海岸は内務省時代以来建設省所管であるため、国有財産である海浜地も建設省所管である。
- ③海岸法は、干拓、漁港、港湾等の従前の事業と国土保全のための海岸事業との調整を図るものである。
- ④建設省の予算措置で海岸事業を実施した区域が、のちに港湾区域に編入される事案が多かったため、港湾区域の主務大臣も建設大臣とすべき。
- ⑤港湾の陸域にある国有海浜地（港湾隣接地域）⁴¹は建設省所管の行政財産である一般海域と同様に扱うべき。

農林省：

- ①農地の保全は国土の保全のためだけに行うものではないため、農地の保全を上記法案の目的規定に追加すべきである。
- ②干拓堤塘、漁港は食料増産、水産業の発展等の国土利用のみならず国土保全の機能を併せ持っており、これらを分離することは不適當である。

運輸省：

- ①港湾区域内には港湾管理者が設置されており、運輸省の予算措置で海岸事業を実施しているため、主務大臣は運輸大臣とすべきである。

上記のとおり関係省庁間の合意が得られなかったとはいえ、当時、海岸災害が頻発しており、とりわけ 1953 年 9 月 25 日に東海地方に上陸した台風 13 号は西日本に大きな被害をもたらし、防災と国土保全のために早急に海岸管理制度を確立すべきとの世論が高まり、同台風に係る災害復旧工事は海岸工学の飛躍的発展の契機となった。このような状況を踏まえ、建設省は 1955 年秋に以下の 3 点を

⁴¹ 1969 年の建設・運輸両省間の覚書により、港湾隣接地域内の国有海浜地は建設省から運輸省に所管を変更すべきとされた（河井 1996:25）。

骨子とする海岸法案を作成した（岸田 2011:40-42, 河井 1996:20-21）。

- ①法案が海岸管理の基本法としての実質を備えていることから名称を海岸法とした。
- ②海岸保全区域の管理を国の事務とし、都道府県知事又は市町村長に委任することとした。
- ③同法を建設省専管とするが、農林行政・港湾行政との調整を図るべく、海岸管理者との事前協議を義務付けた。

同法案は前述の農林省及び運輸省を踏まえたものではなく、両省は漁港管理、農地保全、港湾管理の観点からそれぞれ管理権限を主張し、3省の主張は平行線を辿った。その後の3省庁間の調整により、1956年に提出された海岸法案の骨子のうち上記③の法案の所掌に関するものは以下の2点であり、同法案は1956年5月に公布された（河井 1996:21）。

- ①海岸管理の現実・実態を尊重して、港湾区域は運輸省、漁港区域及び農地保全を目的とする海岸保全区域は農林省、それ以外の区域を建設省が所管する。
- ②海岸堤防等で一連の施設として1の主務大臣がその管理を所掌すべきものについては、関係大臣が協議して別途所掌を定めることができる。

前述の海岸保全法案と海岸法（制定時）との主な相違点は以下の4点に集約される（岸田 2011:44-45）。

- ①海岸保全に係る事務の性格を地方公共団体の事務ではなく国の事務としたこと。
- ②河川、道路、港湾と同様に国が直轄で工事を施行できる規定を設けたこと。
- ③国の費用負担の義務、負担の範囲、負担率に係る規定を整備したこと
- ④主務大臣及び海岸管理者⁴²の所管区分を確定したこと。

同法は、海岸に係る公物管理、即ち、海岸の機能面に着目した保全及び管理を法律に基づき統一的に実施する役割を果たした点で画期的であったと評価できよう。即ち、従前、国有地の海岸で公共の用に供せられていた土地は、従前国有財産法上の公共用財産としてその使用、収益について財産管理面から規制されていたに留まり、また私有地の海岸に対しては規制が及ばなかった。また、このような状況において、大阪府、兵庫県等10府県において海岸保全条例を制定して公物管理の観点も踏まえた管理を実施していたが、その効力について種々の議論が展開されていた（岸田 2011:45-46）。上記の海岸法制定前の海岸を巡る状況は、府県条例に基づく一般海域管理条例のみが制定されている現行の一般海域の管理を巡る状況と共通すると考えられる。

⁴² 区域に応じ都道府県知事又は市町村長、港湾区域内においては港湾管理者の長、漁港区域においては漁港管理者である地方公共団体の長とされた（岸田 2011:45）。

このように、制定当初の海岸法は、海岸の防護による国土の保全のみを目的としており、海岸の適正な利用及び環境保全を図るための法令としては位置付けられていなかったため、同法制定後の海岸管理は、頻発する災害に対応するための海岸保全施設の整備を中心に進められた（岸田 2011:60）。また、海岸保全区域以外の海岸については、海岸法の枠外の法定外公共物とされ、統一的に管理するための立法化が課題となった（河井 1996:26）。

8. 小括

第二次世界大戦で大きな被害を受けた、海運業、港湾の復旧・復興が進められる中、GHQ 主導で漁業、港湾に関する法制度が整備されていった。1910 年漁業法における専用漁業権は、戦後の 1949 年漁業法において共同漁業権に改められたものの、入会漁業としての本質は引き継がれた。戦後復興の中で、1950 年代には公害が深刻化し、環境保全についても、実効性には欠けたものの、工場排水の規制に関する法制度が整備されていった。

内務省の解体等により、港湾の整備及び管理運営に係る関係省庁が再編整理され、運輸省内での港湾法の立案を主導する部署が確立したことも、港湾法の制定を可能にした背景事情の 1 つであった。港湾法制定後、港湾管理者である地方公共団体同士の対立により広域港湾の管理運営が実現せず、また、政府として港湾の整備及び管理に係る明確な方針が策定されないまま、各港湾管理者が国の補助を得て整備を行っていった。また、関係 3 省庁間での調整が難航した海岸法も、高潮被害が相次ぐ中、1956 年に制定に漕ぎ着けた。

このように、戦後の復旧・復興の中で、分野毎に所管省庁により、戦前よりも、海洋空間の利用に係る規制及び調整、海洋の管理に係る法令が整備されてきたものの、戦前に引き続き、海洋空間の利用及び管理全般を統括する組織は設けられず、海洋の利用及び管理に関する包括的な政策が実施されることもなかった。

第 4 節 漁業水域の設定、環境問題の深刻化及び沿岸域管理への対応（1960～1980 年代）

1. 領海及び大陸棚の境界画定と漁業水域の設定

（1）領海及び大陸棚の境界画定

日本は、1954 年に引き続き 1962 年にも、前述の竹島問題を ICJ へ付託することを提案したが、再び韓国は拒否した。その後、1965 年 6 月の日韓基本関係条約の締結に際し、外交交渉によって解決できない紛争は調停により解決することが合意されたが、韓国は紛争の存在自体を否定している（坂元 2018:332-333）。その後、大陸棚の境界を画定すべく、1974 年に日韓大陸棚北部協定及び南部協定が

締結され、前者は領有権が争われている竹島を基点に採用しなかったことにより合意が可能となった。また、後者は東シナ海における境界画定を 50 年間棚上げして、両国の大陸棚の主張が重複する海域を共同開発するものであり、共同開発区域に対する主権的権利の問題を決定し又は大陸棚の境界画定に関する各締約国の立場を害するものとみなしてはならない旨の条項が設けられている（第 28 条）（坂元 2018:322-323）。

（2）領海の拡張及び漁業水域の設定

1970 年代以降は漁業の国際化の時期であり、各国が相次いで領海あるいは漁業専管水域を宣言する中、1976 年 12 月後半にソ連が漁業水域 200 海里を宣言し、日本が米国の漁業水域 200 海里を黙認した段階で、日本の領海拡張が現実の政策課題として登場した。この時点で、外務省は領海拡張により津軽・宗谷・対馬等の海峡における米ソ両海軍艦艇の通航が制限される可能性を懸念していた。この点に関連して、鳩山威一郎外務大臣が国会で明確に否定していたものの、上記 3 海峡を領海化することにより非核三原則と現実との間に齟齬が生じることを社会党は強く批判していた。他方で、農林省・水産庁は、日本が漁業水域 200 海里を宣言することにより、中韓両国が同様の宣言を行う事態を誘発する事態を懸念しており、領海を 12 海里に拡張することはソ連漁船を日本近海から排除することを確実にする手段として捉えていた（山内 1995:28-29）。

1977 年の領海法の制定により、領海の幅を従来の 3 海里から 12 海里に拡張するとともに、前述の特定海域については領海幅 3 海里を維持した。さらに、漁業水域に関する暫定措置法を制定して、日本の基線からの距離が 200 海里までの海域における漁業水域を設定し、一定の海域における外国人による漁業の禁止とそれ以外の海域における外国人による漁業を許可制とした。

領海法の立案段階においては、領海の定義、強制措置、無害通航等の規定を盛り込むことが検討されたが、日本も加入している領海・接続水域条約によって既に確定済のものとして国内法においても受容されていることから、最終的に見送られたといわれている（成田 1996a:3）。

第 1 章第 2 節において前述したとおり、特定海域については領海の幅が従前どおり 3 海里とされた理由として、政府は以下の 2 点を挙げていた。

a) 国際航行に使用される国際海峡の通航制度が、第 3 次国連海洋法会議で一般領海の無害通航制度よりも、より自由な通航制度を認める方向で審議されていることを考慮して、この問題が国際的に解決されるのを待って、当面の対応策として、決定されたものである（1977 年 2 月 23 日衆議院予算委員会、政府統一見解）（水上 1983:7）。

b) 資源の大部分を海外から輸入し、貿易、海運に特に大きく依存する海洋国家、先進工業国としてのわが国独自の立場からの総合的国益に基づくものであり、非核三原則の問題とは関係がない（鈴木善幸農林大臣衆議院予算委員会答弁）（衆議院 1977:5、成田 1996a:7）。

上記 b) の答弁に対し、藤田高敏委員から、1976 年の衆議院外務委員会において、領海幅の決定についての 2 つの条件として、自由航行制度の問題と非核三原則の問題があることを小坂善太郎外務大臣が答弁（衆議院 1976:15）していることとの整合性を繰り返し問われた。この点に対して、鳩山威一郎外務大臣及び鈴木農林大臣は、国連海洋法会議において、いわゆる国際海峡がどのような通航制度になるか次第と答弁していた（衆議院 1977:5-6）。

政府の答弁は、非核三原則に齟齬を来たさないために特定の海峡について領海を 3 海里に凍結するというものであり、非核三原則の限界を明らかにすることに等しかった。このため、答弁は、非核三原則に触れずに通商国家としての日本の立場を強調することに終始した。（山内 1995:172）このように領海法及び漁業水域法の法制化作業は極めて錯綜したが、両法の重要性に関する与野党の認識の一致があったため、最終的には日ソ漁業交渉に係る鈴木農相の訪ソに間に合わせて法案を成立させることができた（山内 1995:270-271）。

領海法の制定に基づく領海の拡張により地方公共団体の地理的範囲は拡大したが⁴³、漁業水域については日本の領域となるものではないため地方公共団体の区域に属するものでもないと解されている（田平 2014:12、田中 1977:11-17）。

2. 海上交通

(1) 外航海運

1957 年 4 月にスエズ運河が再開された後、日本海運企業は不況が続いており、1963 年 7 月に「海運再建整備 2 法⁴⁴」が施行された。同法は、企業集約措置によって、海運企業間の過当競争を防止し、国際競争力の強化を図るものであり、1964 年 4 月に 6 グループへの企業集約が完了した。1973 年の第 1 次石油危機までは、良好な経済環境に恵まれて、企業集約合併の効果は予想以上に進展した（森 2016:60-61）。

⁴³ 例えば、地方税の賦課徴収、警察権の行使等の事務の地理的範囲が拡大することとなるが、それらについては個別の法令（地方税法及び警察法）によって処理されることとなる（田中 1977:17）。

⁴⁴ 「海運業の再建整備に関する臨時措置法」及び「外航船舶建造融資利子補給および損失補償法および日本開発銀行に関する外航船舶建造融資利子補給臨時措置法の一部を改正する法律」

1968年に日本の海運企業のコンテナ船が太平洋航路に就航したが、コンテナの登場は貨物輸送の効率化を通じて、外航定期航路に大きな変化をもたらした。1971年のニクソンショック、1975年の計画造船に対する利子補給制度の廃止、1979年の第2次石油危機、1984年の米国新海事法発効⁴⁵、1985年のプラザ合意による急速な円高の進展等は、日本の外航海運企業に大きな影響を及ぼし、各社は緊急雇用対策による自社船員の大幅削減、第3国船員の採用等を通じた競争力の強化を図った（森 2016:62）。

1970年代までは日本～北米～西欧間の航路が基幹航路とされ、同航路に就航する船社は過当競争を回避すべく運賃同盟を締結する同盟船社であった。その後、アジア NIEs 諸国や中国は、経済成長に伴い、同盟に加わらない自国船社（員外船社）を育成し、同盟船社よりも低価格で基幹航路にも進出した。員外船社の海運市場への参入と前述の米国の運賃同盟の縮減により海運市場、とりわけコンテナ貨物輸送市場における競争が激化した。船社は輸送コストを縮減すべく、コンテナ船の船型を大型化していった（1980年代：2500TEU 積→4000TEU 積）（黒田 2014：114-116）。

（2）内航海運

内航貨物運送市場については、好況期の輸送需要の増加による船腹不足から積極的に新造船が建造されるが、景気が低迷しても簡単に船腹調整ができないため、過剰船腹状態に陥るとの特徴がある。1960年代には、内航海運業界では中小事業者が乱立し、過当競争と過剰船腹の問題が深刻化していた。しかしながら、従前、関係法規において規制対象とされていたのは、木船及び500総トン未満の鋼船による小型船の内航海運業者のみであった。このため、内航海運における船腹量の適正化と取引条件の改善を目指すべく、1964年7月に、従前の小型船海運業法・小型船海運組合法に代わって、内航海運業法・内航海運組合法が公布された。内航海運業は許可制とされ、海運組合が船腹調整事業⁴⁶を行うこととされたが、新規参入や自由な競争の抑制による弊害も生じることとなった（森 2014:23, 増田 1986:239-240）。

（3）港湾運送事業

港湾運送事業においては、需要の波動性に伴う劣悪な労働条件の中で、労働組合の結成等労働改善が進められていた。1970年代のコンテナ化をはじめとする

⁴⁵ 海運カルテルの発効手続の簡素化・迅速化、独占禁止法の適用除外の明確化等による競争促進等が主な内容である（森 2016:62）。

⁴⁶ 新たに船舶を建造する場合に一定の割合で既存船の解撤を義務付ける事業（森 2014:24）。

物流改革の中で、労働条件正常化闘争、反合理化闘争、全国港湾労働組合協議会の結成（1972年。2008年に全国港湾労働組合連合会に改称）、港湾ストライキ（1972-1973年）の結果として、港湾労働の職域確保や事前協議制度⁴⁷等を柱とする産別協定が締結されたが、このことは日本の港湾の国際競争力に長期間にわたり大きな影響を及ぼすこととなった。既存事業者は、前述の事業参入の免許制と認可料金制度により保護されていたが、コンテナ船の出現による流通革新の中で徐々に変化し、1966年の港湾運送事業法一部改正により、免許基準の1つである雇用すべき労働者数の引き上げ、下請制限の強化による事業者合併の促進と事業規模の拡大を図った。さらに、1984年の同法一部改正により、事業区分の統合と下請制限の弾力化による港湾荷役事業の一貫作業体制の強化を図った（黒田 2014:205-207）。

3. 海上交通安全

(1) 海上衝突予防法改正

1960年にロンドンにおいてIMCO（政府間海事協議機構⁴⁸）により1960年国際海上衝突予防規則が採択され、1964年に海上衝突予防法が改正された。1972年にIMCOにおいて、「1972年の海上における衝突の予防のための国際規則に関する条約」が採択され、1977年7月に発効した。同規則を国内法化すべく、従前の海上衝突予防法が全面改正され同年7月から施行された（神戸大学 2015:209）。同法には、航法、灯火及び形象物、音響信号及び発光信号等が規定されている。

(2) 海上交通安全法の制定

1960年代には、船舶交通が輻輳し、海難が多発する東京湾、伊勢湾、瀬戸内海における狭水道について、特別の交通方法を定めるとともに、船舶交通の危険を防止するためのきめ細かい船舶交通の規則化が喫緊の課題となり、上記の海上衝突予防法とは別途法制化することが求められた。このため、運輸省海運局は、1964年9月に特定水域航行令の改正に着手し、翌年3月に航行安全審議会に同政令の対象海域から掃海水道を削除し、来島海峡、備讃瀬戸、釣島水道、浦賀水道を追加する案を示したが、関係県の漁業関係者が強く反対し同政令の改正を見合わせる事となった（新井 1975:159、神戸大学 2015:224-225）。

⁴⁷ コンテナ船の配船変更等に伴う雇用を、（一社）日本港運協会が船社と労働組合の仲介役として調整するルール（黒田 2014:207-208）。

⁴⁸ 1948年にジュネーブで開催された国連海事会議において、政府間海事協議機関設立条約が採択されたことにより、1958年に船舶輸送の技術面での検討のための常設機関が国連の下に設置された（1982年にIMO（国際海事機関）と改称）（神戸大学 2015:411）。

その後、海上安全審議会答申（1967年10月）を経て海上交通法案（1968年1月案、4月案、1969年2月案の3案）が作成されたが、水産庁及び全国漁業協同組合連合会は、主要な沿岸漁場において大型船の航行が優先され、漁撈が大幅に制約されることになるおそれがあること、漁業の制限禁止に対する対策と構想が明確にされていないこと等を理由に法制化に強く反対した。他方、海運関係者は航路における漁業操業の制限を主張し、法案の国会提出には至らなかった（新井 1975:170-172）。

1970年秋以降、東京湾においてタンカー事故が相次いだことから、海上保安庁は、海上交通安全法案の立案に際し、沿岸海域は海上交通の場であるとともに漁業生産の場であり、両者の共存を図るとの立場で、漁業関係者の了解を得ることに努めた。水産庁との折衝においては、海域利用において海上交通が漁業に優先するものではないこと、従来、適法に実施されてきた漁業生産活動の実態を十分尊重するとの基本的姿勢が確認されたことをはじめ、主要な問題について調整が進展した（新井 1975:177）。

他方で、同法案の適用により事実上漁撈が制限又は禁止されることへの補償については、海上保安庁は、漁業者の航路からの避航義務については、海面の一般的な使用に内在する制約であり、その受忍の範囲内にあるとの内閣法制局見解を踏まえ、法制化及び予算措置も困難と回答した。このため、水産庁は内閣法制局が上記の見解を正式に表明することを要求し、国会審議においても、内閣法制局から同様の答弁がされた。このため、実質的に補償に代わるものとして、避航に伴って反射的に利益を得ると考えられる海運関係者が、社会的慣例に従って避航協力金を拠出することとなった（新井 1975:175-182）。

このような調整を経て、1972年7月に海上交通安全法が公布された。同法の制定に際して、特に問題となった点は新規の海上交通ルールと従来から適法に営まれてきた漁業との調整であり、海上交通の安全と既存の漁業操業とを互譲と公平の精神に即して極力両立させることによって、関係者間の合意形成に至ったものであり、漁業者に対する避航協力金もその努力の一環であったと評価されている。（新井 1975:224）。

同法の施行後、海上保安庁と漁業関係者の間で、瀬戸内海におけるこませ網漁業の操業区域、操業時間等に関して協議が行われているものの、協議が整ったのは瀬戸内海西部海域の航路に限られている（廣瀬 1995:2-3）。このように、同法施行後も船舶交通と漁業操業との利用調整に係る問題は残存している。

（3）SOLAS 条約改正

前述の SOLAS 条約は 1933 年の発効以来、30 回以上に亘り改正されてきたが、1974 年に第 2 次世界大戦後の技術革新等を前提に改正された条約が現行の SOLAS

条約である（黒田 2014:247）。

4. 漁業

(1) 沿岸漁業構造改善事業及び1962年漁業法改正

前述のとおり、1960年代までは戦後漁業の発展期であり、生産性の低い沿岸漁業等の発展を促進するとともに、漁業者が他産業従事者と均衡する生活を営むことができるようにすることを目的とする沿岸漁業等振興法（1963年8月公布・施行）に基づき、沿岸漁業構造改善事業が実施されてきた。

1958年5月に漁業制度調査会設置法が公布され、同年7月に農林大臣から、現行の漁業に関する基本的制度を改善するための方策について諮問がなされた。1961年3月の同調査会答申を踏まえて1962年に漁業法が改正され、「漁業の性格と漁場行使の実態に即した措置を講ずる」（同調査会答申）ため、共同漁業権については、1949年漁業法における、漁業協同組合の組合員たる漁民の「各自漁業を営む権利」（8条）から、漁業協同組合の組合員（漁業者又は漁業従事者である者に限る）の「漁業を営む権利」に改められた（田平 2014:65）。

(2) 海洋水産資源開発促進法の制定

1960年代以降、以下の2点の政策課題への対処が強く求められるようになっており、1971年5月に海洋水産資源開発促進法が公布された（新井 1975:106-110）。

①沿岸諸国の水産資源に関する優先権の主張や公海における水産資源の利用に対する規制強化を踏まえた遠洋における新漁場の開発、及び漁場の改良・造成、資源培養型漁業に係る技術の進歩を踏まえた沿岸漁場の再開発に向けた計画的投資の必要性。

②沿岸域の大規模な埋立による干潟や藻場の喪失、船舶の大型化とその航行量の増加に伴う海運利用の増大、石油、天然ガス等の海底資源の開発に加え、海洋レジャーとしての海域利用が増大する現状において安全な漁業操業の維持に向けた調整を実施する必要性。

同法において他の海洋利用との調整を図る観点から注目される制度は、優良漁場区域を指定して漁業と他産業（特に海底資源開発）との調整を図る制度の創設（12条1項）である。

(3) 領海法の制定

1970年代以降は漁業の国際化の時期であり、各国が相次いで領海あるいは漁業専管水域を宣言する中、日本も1977年に領海法を制定して、領海の幅を従来の3海里から12海里に拡張するとともに、前述の特定海域については領海幅3

海里を維持した。さらに、漁業水域に関する暫定措置法を制定して、日本の基線からの距離が 200 海里までの海域における漁業水域を設定し、一定の海域における外国人による漁業の禁止とそれ以外の海域における外国人による漁業を許可制とした。また、漁業水域の範囲については「領海及び政令で定める海域を除く」(3 条 3 項) とされ、具体的には日本海中央部から、九州西岸、南西諸島、琉球諸島に至る海域が除外された(同法施行令 1 条)が、これは韓国及び中国との外交関係に配慮したためであった(山内 1995:167)。

5. 公害対策、水質汚濁防止、自然保護等を通じた環境保全

(1) 公害対策基本法の制定

高度経済成長期に公害事件が発生し、緑地の消失も進行する中、1967 年には公害対策基本法が制定された。同法は、制定当初、経済の健全な発展との調和を法目的に掲げていたため、産業開発の足枷となる厳しい対策は見送られた。さらに、自然環境は同法の対象外とされていた⁴⁹(大塚 2020:9-10)。その後、1973 年には、公有水面埋立法、工場立地法、港湾法がそれぞれ一部改正され、不完全ながら環境配慮手続が設けられた(大塚 2020:160)。

(2) 海洋汚染防止に係る法制度の整備

1967 年 3 月、リベリア船籍タンカーのトリーキャニオン号の座礁事故(ドーバー海峡)が発生したことを契機に、船舶から排出される油による海水の汚濁を防止すべく、前述の「1954 年の油による海水の汚染の防止のための国際条約」が批准され、国内法として、船舶の油による海水の汚濁の防止に関する法律が制定された。同法は、対象となる海域、船舶、油の種類が限定的なため、海洋汚染の防止には不十分であった(神戸大学 2015:240)。

国際的にも、上記トリーキャニオン号座礁事故等により海洋汚染が進む中、従来の国際条約の枠組みでは十分な海洋汚染の防止が不可能となった。このため、1969 年に上記条約の 1969 年改正及び「油による汚染を伴う事故の場合における公海上の措置に関する国際条約」が採択され、締約国が船舶の衝突、座礁等に起因する油による海洋汚染等を防止、軽減又は除去するために必要な措置を公海上で実施するための手続が規定された(大塚 2010:181)。これらの条約を実施すべく、1970 年の「公害国会」において、前述の船舶の油による海水の汚濁の防止に関する法律に代わる海洋汚染防止法が制定された。同法は船舶からの油の排出規制を著しく強化するとともに、船舶からの廃棄物の排出並びに海洋施設からの油

⁴⁹ 1970 年に公害対策基本法が一部改正され、法目的から経済の健全な発展との調和が削除され、自然環境も同法の対象に追加された(大塚 2020:11-12)。

及び廃棄物の排出も規制の対象とし、海洋汚染防除のために所要の措置を講じることを義務付けた（神戸大学 2015:240-241）。

1972年6月にはストックホルムで国連人間環境会議が開催され、国連環境計画（UNEP、本部：ナイロビ）が設立された。同会議で採択された人間環境宣言には、既に生物圏の生態学的均衡の概念が現れている（交告 2015:17）。同会議では、海洋汚染問題も重要な課題の1つとして取り上げられ、海洋投棄規制に関する条約の作成が勧告された。この勧告を受けて、同年11月にロンドンの国際会議において「廃棄物その他の物の投棄による海洋汚染の防止に関する条約」が採択され、1975年に発効した。日本は1980年に同条約を批准し、併せて海洋汚染及び海上災害の防止に関する法律を一部改正した。この改正により、船舶又は海洋施設における油又は廃棄物の焼却についても新たに規制されることになった（神戸大学 2015:241）。

また、タンカーの大型化、油以外の有害な物質の海上輸送の増大等を背景に海洋汚染防止を包括的に規制する、「1973年の船舶による汚染の防止のための国際条約」（MARPOL条約）がIMCOで採択され、その後、同条約を一部修正、追加した上で早期に実施することを目的に、「1973年の船舶による海洋汚染の防止のための国際条約に関する1978年の議定書」が採択された（1983年発効）。1974年末に第10雄洋丸とパシフィックアレス号の衝突炎上事故、三菱石油水島製油所からの大量油流出事故が相次いで発生したことを契機に、海上災害の発生及び拡大の防止を図るべく、1976年に海洋汚染防止法が改正され、名称も海洋汚染防止及び海上災害の防止に関する法律に改められた。1983年に日本も上記条約の発効に伴い、同条約及び議定書を批准し、海洋汚染及び海上災害の防止に関する法律を一部改正した。この改正により、規制の対象となる油の範囲の拡大、排出規制の強化、船舶の構造設備の基準、検査等に係る規制が大幅に強化された。その後、上記条約の1987年の有害液体物質の排出に関する規制、1988年の船内廃棄物の排出に関する規制それぞれの発効に伴い、同法もその都度一部改正された（神戸大学 2015:241-242）。

船舶による油濁等の汚染に対する民事責任については、1969年に「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」（1970年発効）が採択され、油濁事故による領海及びEEZにおける汚染損害に対するタンカー所有者の無過失責任が規定されるとともに、責任限度額が設定され、強制保険が導入された。さらに、民事責任条約では十分な損害賠償が支払われない場合に備えて、1971年に「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」（1978年発効）が採択され、基金を設置し、一定の責任限度額内で被害を補償することとされた（大塚 2010:181-182）。これらの条約の国内法として、1975年に油濁損害賠償保障法が制定された。

(3) 水質汚濁防止に係る法令の整備

前述の1970年公害国会において、廃棄物の処理及び清掃に関する法律に加え、前述の公共用水域の水質の保全に関する法律及び工場排水等の規制に関する法律に代わる水質汚濁防止法が制定され、同法は公共用水域全般に適用されるものとされ、前述の水域指定の問題が解消された（交告 2015:17, 33, 188、大塚 2020:11-12）。

さらに、海域でありながら閉鎖性の強い瀬戸内海において生活排水対策を推進すべく、水質汚濁防止法の特別法として、1973年に瀬戸内海環境保全臨時措置法が制定され、1978年に瀬戸内海環境保全特別措置法として恒久化された。同法は、瀬戸内海環境保全基本計画の策定に加え、有害物質を排出する特定施設の設置規制、富栄養化による被害発生の防止、自然海浜の保全を目的とした自然海浜保全地区制度の新設（12条の7）等の特別の措置を講ずることにより瀬戸内海の環境の保全を図ることを目的とする（1条）。同法は水質保全の点で水質汚濁防止法の規制を強化しているのみならず、公有水面埋立法等の開発法との調整法、自然保護関連法の補充法としての側面を有している。同法は公有水面埋立法の要件に上乘せして、瀬戸内海の特異性への十分な配慮と中央環境審議会による運用に係る基本方針の策定を義務付けているが（13条）、実際は埋立が抑制されているとはいえ、その理由として基本方針への適合性に対する審査基準が設定されておらず、行政の自由裁量に委ねていることが挙げられている（大塚 2010:369, 616）。

(4) 海洋に係る自然保護

1970年の「公害国会」では、自然保護もまた政府の取り組むべき課題であることが確認された。また、1962年の第1回世界国立公園会議において、各国が海洋生物を保護すべく海中公園又は保護区の設定を検討するよう勧告したことを踏まえて、上記国会において、自然公園法一部改正法が成立し、海中公園地区制度が発足した。これらの法制度の整備を受け、自然環境保護も含む環境問題全般を所掌する組織として、1971年に環境庁が総理府の外局として設置された（交告 2015:17, 33, 188、三浦 2015:126）。

1960年代後半以降、自然公園においても自然破壊がみられるようになったことから、優れた自然の風景地を保護することを目的とする自然公園法に加えて、原生の状態を保持する等自然性の高い地域を保全する必要性が高まってきた。このような見地から、1972年6月に自然環境保全法が制定され、公害対策基本法と並んで日本の環境保護法制の支柱となった。同法は、個々の自然環境関係の法律の運用を総合的に調整するための基本的理念を整備し、それを実施するための措置を制度的に設けるものであった（大塚 2020:12, 640-641）。具体的には、原

生自然環境保全地域、自然環境保全地域及び都道府県自然環境保全地域の3種の仕組を定めた上で、自然環境保全地域のうち海面については海域特別地区の設定が可能となった(27条)。なお、同法の制定に際して、自然公園法と一本化することが構想されたが、自然環境保全法の制定による開発規制に対する関係省庁の反発が強く、仮に一本化すると従前の国立公園における程度の規制しかできなくなることから、一本化は見送られた(大塚 2020:622-623)。

自然環境保全法の運用上の最大の問題点として、地域指定による行為規制に伴う不利益が地権者や森林所有者に生じるにもかかわらず、それに代わる利点が存在しないために彼らの同意が得られないことから、地域指定が進まないことが指摘されている。また、環境保全の観点が必要な地域を、自然公園から自然環境保全地域へ指定換えすることが行われていない点も問題である(大塚 2020:648-649)。

6. 港湾法及び公有水面埋立法等の改正による環境問題への対応

(1) 産業構造の高度化への対応

前述のとおり、1950年代から、港湾取扱貨物量は大幅に増大しており、1961年と1962年には、船舶が接岸できないまま滞船する「船混み問題」が発生したが、社会資本の不足による港湾の拡充の遅れと港湾諸施設の未整備に加え、船舶の大型化も大きな要因であった。上記の「船混み問題」が社会問題に発展する中、国民所得倍増計画によって示された経済指標により、1961年に港湾整備緊急措置法及び港湾整備特別会計法が制定され、第1次港湾整備5箇年計画(計画期間:1961年~1965年)が策定された。(小林 1999:92-94)。

国土総合開発計画の根拠法である国土総合開発法(1950年制定)に基づき、1962年に第1次全国総合開発計画が策定され、港湾は、太平洋ベルト地帯から外れていて開発が進んでいなかった地域に新たな基幹産業を興す中心的なインフラ施設と位置付けられた。全総の拠点開発構想を具体化すべく、1962年に新産業都市建設促進法、1964年に工業整備特別地域整備促進法がそれぞれ制定され、港湾を中心とした工業基地の全国分散配置を通じた国土の均衡ある発展が追求された。この構想は、1967年の新全国総合開発計画における大規模プロジェクト構想に引き継がれた(黒田 2014:87-88)。

第2次港湾整備5箇年計画(1965~1969年度)においては、当時、開発保全航路については港湾法に規定されていなかったが、航路の安全確保のため、関門航路において、増深と拡幅が行われ、瀬戸内海沿岸域においても備讃瀬戸航路及び水島分岐航路の整備が進められた(日本港湾協会 2007:38)。このような港湾区域外の航路の建設及び改良については、当初港湾法には規定されておらず、1961

年に制定された港湾整備緊急措置法⁵⁰ 2 条 4 号に基づき、港湾整備事業の一環である「運輸大臣が施行する港湾区域以外の航路の建設又は改良の事業」として実施されてきた⁵¹。

国際海上輸送のコンテナ化が急速に進展する中、1968 年に日本郵船(株)がコンテナ専用船を就航させており、外貿コンテナ埠頭を早急に整備することが求められていた。前述のとおり、制定当初の港湾法においては平等取扱原則が優先され、効率性を実現するための排他的利用を厳しく制限されており、港湾法上の公共事業方式で整備される施設は埠頭利用者を特定しない方式で運営する必要があった。このため、市場から資金を調達し、船社等による専用使用が可能な港湾施設を整備すべく、1967 年に外貿埠頭公団法が制定された。前述のとおり、東京湾や大阪湾においては相互に隣接する港湾管理者が異なっており、港湾利用においても非効率性が顕在化していたため、港湾機能をより広域的に捉える観点から、京浜外貿埠頭公団及び阪神外貿埠頭公団が設立された。両公団は特殊法人の整理合理化の一環として 1982 年に解散し、東京港、横浜港、大阪港、神戸港の各埠頭公社が業務を承継した。伊勢湾地区においては、当時の大蔵大臣が民間資本の導入による埠頭整備方式の創設を指示したため、1970 年の港湾法改正により、第 3 セクター方式による整備事業である特定用途港湾施設整備事業（埠頭整備資金貸付事業）が創設された。同制度に基づき、名古屋港管理組合と日本船社 6 社が出資する名古屋コンテナ埠頭(株)が設立され、四日市港においても四日市コンテナ埠頭(株)が設立された。他方で、公社のコンテナ埠頭を借り受ける実益がない船社を対象に、東京港を含む全国の港湾において公共コンテナターミナルの整備が継続された（黒田 2014:91-93）。

（2）港湾法改正（1973 年）

港湾法は 1950 年の制定以来実質的な大改正が行われてこなかったが、公害防止等港湾の環境の保全をはじめとする社会問題に十分対処しきれなくなっていた。このため、1973 年に港湾法一部改正法が公布された。その主な内容は以下のとおりである（日本港湾協会 2007:262-264）。

a) 港湾の環境の保全

1960～70 年代にかけての港湾整備事業においては、環境面への配慮が不十分であり、国による支援制度も未整備であった。このため、水域の清掃、廃棄

⁵⁰ 同法は 9 本の長期計画を一本化した社会資本整備重点計画法の制定（2003 年）に伴い廃止された。

⁵¹ 港湾整備緊急措置法制定以前は、1959 年に制定された特定港湾施設整備特別措置法 2 条 2 号に同様の規定が置かれていた。

物理立護岸⁵²の管理運営等を港湾管理者の業務に追加し、港湾公害防止施設、港湾環境整備施設等を港湾施設に追加するとともに、これらの施設の建設費を国が補助できることを規定し、その上で一定の事業者に環境整備負担金を課せるようにした（日本港湾協会 2007:108-109）。

b) 港湾及び航路の計画的な開発、利用及び保全

制定当初の港湾法において、港湾計画の策定は任意であったが、重要港湾については、計画策定が義務化された（3条の3）。また、港湾計画に記載すべき内容が同法施行令に明記された他、運輸大臣が港湾及び開発保全航路に係る基本方針を策定することとなり（3条の2）、さらに、運輸大臣が港湾計画変更を求める際の基準が計画基準省令に明記され、地方港湾審議会における審議等計画策定手続が明確化されることで、港湾計画に係る制度が整備された（日本港湾協会 2007:99-100）。

また、航路については、前述のとおり、1965年度以降、関門航路、備讃瀬戸航路等港湾区域外の航路の整備を予算措置により実施してきたが、1973年港湾法改正により、港湾区域、河川区域以外の水域における船舶通航のための航路である、開発保全航路の保全及び開発は運輸大臣が行う旨規定された（43条の6）。同法に基づき、同法施行令第1条の2において、東京湾、伊勢湾、瀬戸内海、関門海峡等16か所の開発保全航路が指定されている。

当時、船舶交通の路である開発保全航路とターミナル機能を有する港湾とは全く別の概念で捉えるべきものとして、港湾法とは別の法律により規定すべきとの問題が提起された。同航路は、港湾相互を連絡するものであり、同航路の開発及び保全のあり方は、港湾の配置その他港湾の整備と密接不可分であるため、統一的な法制の下に一元的に規定することが、港湾及び航路の一体的かつ計画的な整備を図る上で極めて合理的との考えに基づき、港湾法において開発保全航路に係る規定が設けられることとなった（日本港湾協会 2007:86, 橋本1976:55）。

改正法案の閣議決定に当たり、当時の水産庁との覚書により、運輸省港湾局は開発保全航路については、当該航路を公物または営造物として管理するものではない旨明言している。同覚書の趣旨は、国が行う行為は浚渫、漂流物の除去等航路の機能維持に限られ、港湾区域と同等の管理を行うものではないとの説明により、港湾区域外において運輸省港湾局は公物管理権を行使しないとの趣旨と考えられ、運輸省港湾局の所掌する海域の範囲が拡大するのではないか

⁵² 廃棄物の海面埋立処分のための施設である処分場の外周護岸や中仕切り等を指す（日本港湾協会 2007:130）。

との懸念を水産庁が抱いていたことが伺える。

c) 港湾施設の安全の確保

港湾施設の安全を確保すべく、水域施設、外郭施設、係留施設等の技術上の基準を設けるとともに（56条の2の2）、港湾区域を除く一定の水域⁵³における水域施設、外郭施設及び一定の係留施設の建設又は改良に都道府県知事への届出を義務付け、都道府県知事は技術上の基準等の見地から必要な規制を行えることとした（56条の3）。

d) 港湾の管理体制の強化

重要事項の調査審議のため、重要港湾に地方港湾審議会の設置を義務付けるとともに、地方港湾においては同審議会を設置できる旨規定した（24条の2、35条の2）。また、水域占用、土砂採取に係る許可制度に違反した者に対し、工事の中止、物件の撤去等の監督処分、上記の許可を受けた者に対する報告の義務付け、港湾環境整備等に係る負担金の未納に対する強制徴収に関する規定を整備した（56条の4～56条の6）

e) 目的規定の改正

当初、目的規定（1条）は、「港湾管理者の設置による港湾の開発、利用及び管理の方法を定める」ことを明記するに留まっていたが、他の立法例に合わせ、「交通の発達及び国土の適切な利用と均衡ある発展に資するため、港湾の秩序ある整備と適正な運営を図るとともに、航路を開発及び保全する」ことが明記された。上記改正は、基本方針に基づく港湾の計画的整備と港湾管理者に掘削、浚渫等を求めることができない開発保全航路に係る制度の新設を踏まえたものであった（多賀谷 2015:20）。

(3) 公有水面埋立法改正（1973年）

高度経済成長期における埋立の大規模化と埋立地利用の多様化の一例として、千葉県による京葉工業臨海工業地帯、住宅地、東京ディズニーリゾート造成のための千葉県内の東京湾埋立の事例が挙げられる。1950年代、1960年代を通じ、柴田・友納両知事の下で「千葉方式」と呼ばれる民間資本を活用する手法が用いられた（御厨・飯尾 2007:102-106）。

①企業は開発費及び補償費を負担し、事前に漁業補償を行った上で工業用地を造

⁵³ 発電所付属港等企业の専用用途に用いられる専用施設や、港湾区域外に立地するマリーナ、シーバース等を対象としている（多賀谷 2015:440）。

成する代わりに土地の所有権を得る。

②県は都市施設、社会資本整備等のため早期に土地を確保する必要があるため、土地開発公社を設置し、県の保証を得て金融機関から融資を受ける。

③公有水面に係る埋立免許は県が保持する

上記の方式は、臨海部進出を希望する企業が多かったために受け入れられたものであり、上記③は埋立免許を取得したものの、実際には埋立を行わない事業者により免許が利権化することを避けるためのものであった（宮崎 2010:10, 14）。

このように高度経済成長期に埋立が大規模化し、埋立地利用が多様化する中で、自然環境の保全、公害防止（埋立が環境汚染の元凶とされた）、埋立地の権利移転又は適正な利用（埋立の利権化への批判）の見地から、1921年に制定された当初の公有水面埋立法の規定では不十分であるとみなされるようになった。このため、1973年9月に上記港湾法一部改正に併せて、公有水面埋立法も一部改正され、埋立免許に係る基準に環境保全に十分な配慮を行うことに加え、埋立免許出願人の責任において環境影響評価を実施することが義務付けられた（黒田 2014:234）。

同改正の主な内容は以下の4点である。

①出願事項の告示、縦覧を通じた、利害関係者の意見を反映する措置の拡充

②環境保全への配慮を含む埋立免許基準の明確化

③竣工後10年間の所有権移転及び用途変更の制限

④主務大臣の認可⁵⁴に当たっての環境庁長官との調整を義務化

衆議院建設委員会においては、埋立免許は国民の共有財産を安価で私人の所有に帰する処分であり、個々の申請毎に許可されることが環境破壊の要因となってきたため、この際、同法を単なる手続法から計画法に改め、国土全体の埋立の将来像を明らかにすべき、との抜本的な改正を望む意見もあった。この主張に対し、建設大臣は5年を目途に検討する旨答弁し、改正法成立に際し、両院委員会において法の抜本的改正、総合的の海域管理制度の確立等を明記した附帯決議がなされた。しかしながら、同法の抜本的改正は省庁間の調整が困難であり、他方で、第1次オイルショック後の低成長期に臨海部の工業用地需要の縮減に伴い開発圧力が弱まったことから、1977年以降埋立面積は減少していることもあり⁵⁵、その後政府において埋立の全面見直しを検討した形跡はない。（伊藤 1996:57-58）。

（4）港湾整備における民間活力の活用

⁵⁴ 埋立区域の面積が50haを超える場合及び環境保全上特別の配慮を要する場合に都道府県知事の免許に加えて、主務大臣の認可が必要である（公有水面埋立法47条2項、同施行令32条の2）。

⁵⁵ 埋立面積が縮減した理由を公有水面埋立法一部改正法による埋立抑制効果に因るものとする見解もある（日本港湾協会 2007:106）。

1970年代の2回の石油危機を経て、エネルギー政策の転換が図られる中、港湾においても、受益者負担により、国家による石油備蓄や電力向けの石炭・LNGの供給等に向けた港湾施設整備を国の直轄公共事業として実施できるようにすべくエネルギー港湾制度が1980年度に創設された（黒田 2014:89）。

「行政改革の推進について」（1977年12月閣議決定）に基づく政府特殊法人の整理統合の一環として、京浜外貿埠頭公団及び阪神外貿埠頭公団は1982年に解散し、東京港、横浜港、大阪港、神戸港の各埠頭公社が業務を承継した。外貿埠頭公団の業務承継に当たっては、埠頭の施設整備は一段落したので、今後は埠頭の運営管理を適切に行っていく段階であるとの認識の下、国が主導する公団よりも港湾管理者の監督下にある埠頭公社が適切であるとの判断が下されたが、コンテナ船の大型化はその後も進展し、埠頭公社はそれに対応したターミナルの整備を継続したため、財務体質が悪化し、港湾管理者への依存を強めることとなった（黒田 2014:143-144）。

1980年代の中曽根内閣における戦後政策の清算、民営化及び内需拡大への政策転換を踏まえて、運輸省港湾局は、1985年に新たな長期港湾整備ビジョン「21世紀への港湾」を策定した。同ビジョンは、物流、産業に係る機能の整備に加え、レクリエーション、親水機能等の生活に係る諸機能を調和良く組み合わせることにより、高度な機能が発揮できる空間の創造を謳っており、旧全総における工業港湾開発、新全総における外国貿易港湾の整備をはじめとする港湾政策の主軸を転換するものであった（黒田 2014:106-107）。

従前の港湾整備事業及び港湾関係起債事業に加え、民間活力を活用して港湾の再開発と港湾機能の高度化を図るべく、民間事業者の能力の活用による特定施設の整備の促進に関する臨時措置法（1986年制定）、日本電信電話株式会社の株式の売払収入の活用による社会資本の整備の促進に関する特別措置法（1987年制定）によるNTT無利子貸付制度、民間都市開発の推進に関する特別措置法（1987年制定）、総合保養地域整備法（1987年制定）が整備された（黒田 2014:108-110）。

7. 海洋空間の利用調整に関する判例

標記事例に関連して、利用者の利益が法的に保護されるかどうかという観点から、行政法学における公物の使用関係において、自由使用と特許使用を区別することが合理性かどうかという論点が挙げられる。即ち、自由使用とは公物を利用しようとする公衆が何らの意思表示を必要とせず当該公物を利用することが認められている場合の使用関係を指すが、利用者に使用権が設定されず、その利用は管理者が利用に供していることによる反射的利益に過ぎないとみなされるため、その利益は

殆ど保護されない。これと対照的に特許使用者⁵⁶の権利は法的に保護されるとみなされているため、このような区別が合理性を欠くのではないかという批判がある（三浦 2015:39-40）。本件に関連する判例として以下の2つの事例が挙げられる。

①白杵風成地区公害予防闘争訴訟（大分地裁 1971 年 7 月 20 日判決、判例時報 638 号）

本件は、白杵市日比浦の漁場を埋め立ててセメント工場を建設することに白杵市漁協が同意したものの、合併前の4漁協のうちの1つが白杵市漁協による漁協総会の決議無効と大分県知事による埋立免許の取消しを求めて提訴したものである。

地裁判決では、地方住民の生活環境に及ぼす諸々のマイナス面の影響を検討し、埋立による利益の程度が損害の程度より著しく超過することが明らかであることが必要である旨判示されている。とはいえ、裁判所が原告勝訴とした主因は、埋立に直接関係ない3地区に居住する組合員の多数の同意を得たものに過ぎず、決議は無効であるとした点に求められる。なお、控訴審（1973年10月福岡高裁）も同様に原告勝訴の判決を下している（伊藤 1996:59）。

②長浜町入浜権訴訟（松山地裁 1978 年 5 月 29 日判決、判例時報 889 号 3 頁）

本件は、長浜町（現・大洲市）の住民が、長浜海水浴場の利用及びその景観美を享有することを内容とする自身の生存権及び環境権ないし入浜権を侵害することを理由に、同町による漁港の修築及び関連する公金支出の差止を求めた住民訴訟（地方自治法 242 条の 2 第 1 港 1 号）である。この主張に対し、裁判所は、一般に、開放された自然の景観美を楽しむことは、いつでも、誰でもなしうるため、権利とはいえず、本件において、漁港の修築により海水浴場の景観美が損なわれるとしても、その修築は違法とはいえない旨判示している。

これと対照的に、仮に、特許使用である占有許可を受けた者が、その権利を管理者等により侵害された場合には、権利侵害性を認められ、その権利が法的保護の対象となるため、上記のような公物の使用関係論に代わる、現代的な公物の利用に即した新たな理論的展開の必要性が主張されている（三浦 2015:39-41）。

上記2点の判例は、いずれも当時の公有水面埋立法、漁港法における関係者との協議に係る規定に基づいて合意形成が図ることができなかつた事例とも考えられ、これらの法令における関係者との協議に係る規定の拡充及び運用の見直しにより対処する必要があると考えられる。

⁵⁶ 公有水面埋立に係る免許等、公物の使用に係る許可を受ける者に特別の権利を設定する法行為を指す（三浦 2015:39）。

8. 海岸法の範囲外の海岸の管理の必要性と一般海域管理法案の検討

(1) 海岸事業に係る長期計画の策定

1962～1963年に海岸地域の大災害が頻発したため、災害対策基本法や特別措置法の制定に伴う附帯決議において海岸事業の長期計画の策定の必要性が明記された。この決議を踏まえて関係省庁間で1964年度～1970年度に亘る計画の策定が試みられたが、同計画の法制面での位置づけや閣議への諮り方について合意に至らなかった(岸田 2011:76)。その後、衆議院建設委で1966年の海岸法一部改正⁵⁷に際し、長期計画の速やかな樹立を要請する決議がされた際も、所管省庁間の調整がつかず策定に至らなかった(岸田 2011:76-77)。漸く1970年度を初年度とする第1次海岸事業5箇年計画が策定されたが、同計画は閣議決定に基づくものであり、法令に基づくものではなかった。その理由として以下の2点が挙げられる(岸田 2011:77-78)。

①港湾や河川(治山治水)のように緊急措置法を制定し、その中に根拠規定を置く方式を採用すると、特別会計を設置する必要が生じるが、どの省庁が同会計を所掌するか(3省共管とするか)、又は各省の所掌する既存の特別会計に「海岸勘定」を設置するか、関係省庁間の調整が困難である。

②海岸法を改正して同法に根拠規定を設ける場合、長期計画に係る具体的、時限的な事項を規定することになるが、海岸管理の基本法である海岸法の趣旨に適合しないと考えられる。

上記のように長期計画を法律に根拠づけられなかった背景は、そもそも海岸の所掌が港湾や河川と異なり、関係省庁間の調整の結果、3省庁共管とすることで合意したことに遡ると考えられ、海岸の保全及び管理に関する基本的事項以外について3省庁間で合意し法制化することは困難であったと推測される。

(2) 法定外公共物である海岸を対象とした立法措置の検討

法定外公共物については、管理体制が不十分かつ曖昧であること、特に海については、海底の砂利や鉱物資源の採取、埋立て、海中公園の設置等のための開発や利用の必要から、管理や規制の在り方について法的規制の必要性が痛感されていた(寶金 1995:16)。前述のとおり、海岸法制定時には、海岸保全区域のみが海岸法による管理の対象とされ、それ以外の海岸は法定外公共物とされ、管理権の所在、規制内容等が明確にされないままであった。この点については、1962年、1967年、1972年の行政管理庁の勧告、1966年、1977年の会計検査院の指摘に加え、国会においても指摘されており、管理者、管理方法、管理費用の負担等一般

⁵⁷ 政令で指定された市町村における事業においては国の負担率を1/2から2/3に引き上げる「特定海岸制度」の創設に係る改正(岸田 2011:76)

的な管理方法を定める必要性が高まっていたため、以下のとおり、関係省庁等により法案が作成され検討されてきた。

①公共物管理法案（1963年、建設省）

建設省は、1963年2月1日、公共物管理法の試案を提示した。同法案は、市町村を公共物の管理主体（3条1項）とし、協議による境界画定（10条1項）、占用許可（17条1項）、原状回復（18条1項）、不法占用者に対する処分（19条）、公共物の損傷等の行為の制限（21条）等を規定しており、河川法、海岸法等と対比されるべき公物管理権を新たに創設することを意図していた（成田 1996b:157-158, 161-171）。

同法案を巡って、建設省は大蔵省や自治省、地方公共団体と協議したものの、国有財産でない法定外公共物の取扱い、市町村と都道府県との事務分配、費用負担、不用物権の譲与等を巡って折り合いがつかなかった（寶金 1995:17-18, 河井 1996:26, 成田 1996b:153）。

②沿岸海域の公共的管理に関する法律案要綱（1973年、建設省）

前述の海洋水産資源開発促進法に規定する指定海域の指定に係る関係各省間の折衝を経て、1972年4月の中央漁業調整審議会において、建設省が沿岸海域管理法案を検討している旨言及されていた（田中水産庁漁政部長発言、新井 1975:149）。標記要綱は、港湾区域、海岸保全区域等の指定されていない沿岸を沿岸区域に指定し、その管理者を定め、沿岸区域の占用、土砂採取、工作物設置等を規制しようとするものであったが、①同様に立法化に至らなかった（成田 1983:154-155）

③公物財産管理法案要綱案（1977年、全国知事会）

1977年7月には全国知事会が組織した臨時地方行財政基本問題研究会が公物財産管理法案要綱を提示した。同案は上記①の内容を絞って簡素化したものであった。同要綱案の作成を踏まえて、同年の国会質問、地方公共団体関係者から立法化への要望が増大し、大蔵省、建設省、自治省3省により公共用財産管理制度調査会が設置された。同調査会は1979年に基本的な考え方を示したものの、最終報告には至らなかった（河井 1996:26-27, 成田 1996b:158-159, 寶金 1995:17-18）。

④海洋管理のための法律（試案）骨子（1979年、運輸経済研究センター）

①～③の法案は、いずれも法定外公共物を管理することを意図していたが、運輸省及び国土庁も内部の研究会を設置して、海域利用が多様化する中で海洋

環境の保全を図るため、総合的な利用計画に基づく海洋管理のための法案が検討されていた（運輸経済研究センター 1979:序）。上記の検討においては、海域における開発、利用及び保全に係る法制度及び社会慣習が陸上と異なり定着していないとの問題意識を踏まえ、以下の4点の問題点が指摘されている（運輸経済研究センター 1979:1）。

- a) 海域空間及び資源に係る管理責任主体の不明確さ
- b) 海域空間及び資源に係る権利の範囲と性格及びその帰属等の不明確さ
- c) 海域に関する基本的情報の欠如
- d) 国としての総合的かつ基本的な施策の方向性の欠如

その結果、現実の最大の問題点として利用調整の困難性が生じているため、調整メカニズムを発揮しうる新たな総合的な法制度が必要であると結論付けている。その際、現行の法令の問題点として以下の3点が挙げられている（運輸経済研究センター 1979:2）。

- a) 海域利用に関する諸法が相互独立的
- b) 法令上規定されている利害調整機構が諸利益を調整する上で不十分
- c) 個別法の適用対象海域が不明確であり、沖合海域の行政区画も不明確であることが通例であるため、どの行政主体にその海域が帰属するか明確にできず、具体的な権利義務が設定不可能

上記の問題意識に基づき、統一的な海域管理のための法制度を確立すべく、海域利用計画策定の必要性、管理主体、利用調整等の論点を検討し、標記試案「海洋管理のための法律（試案）骨子」を提示した（運輸経済研究センター 1979:3）。

- a) 目的
- b) 海洋利用計画（国による海洋利用基本計画の策定、海洋利用基本計画の内容、海洋利用基本計画の策定等に関する調査、他の計画との関係、都道府県による海洋利用計画の策定）
- c) 海洋の管理（海洋管理の主体、海洋の利用区分の指定、海洋利用行為の制限⁵⁸、許可基準⁵⁹、海洋利用の調整⁶⁰、海洋利用促進のための事業）

⁵⁸ 海域の占用、工作物の新設・改修・増設又は除却、海底の形状・形質の変更、土石・砂利その他の鉱物の採取に係る制限を指す（運輸経済研究センター 1979:13）。

⁵⁹ 海洋利用基本計画及び都道府県海洋利用計画に適合したものであること、利用海域指定の目的に適合したものであることが許可基準である（運輸経済研究センター 1979:13）。

⁶⁰ 埋立に係る公有水面埋立法4条3項及び6条の規定、水利調整における河川法38条～42条の規定を参考に、海域の占用の許可等を受けようとする者が先行利用者の同意に加え、損失を補償することを想定している（運輸経済研究センター 1979:14-

上記試案は、海洋における行政区分は明確ではないこと、既存の法令が国の管理権を前提としていることから、海洋の管理権が国に帰属することを前提としているが、省庁及び部署については言及されていない（運輸経済研究センター 1979:3-6）。

また、地域的な計画については、領海はこれに接続する地方公共団体の区域に属すると解されていること（地方自治法 5 条 1 項）、地方公共団体の事務に港湾の設置、運営、漁場の経営、公有水面埋立事業等（同法 2 条 3 項 4, 11, 12 号（1999 年地方分権一括法による改正前の規定））が規定されていることから、都道府県が策定することとされていた（運輸経済研究センター 1979:10）。

⑤第 2 次臨時行政改革推進審議会答申（1989 年）

上記①～③に続き、標記審議会による「国と地方の関係等に関する答申」（1989 年 12 月）においても、法定外公共物の管理の実態を踏まえ、管理の仕組み、敷地に係る権原の帰属のあり方等に関し、早急に関係者間での協議を促進し措置を検討すべきと指摘された（河井 1996:27, 成田 1996b:159）。

(3) 全国総合開発計画における「沿岸域」の扱い

1960 年代以降、産業化と物流機能の拡充により湾内の開発が急速に進展すると、湾内の空間の容量の限界が認識されるようになり、長期計画に基づく計画的な利用が必要とされるようになった。このような状況を踏まえ、1977 年に策定された第 3 次全国総合開発計画から、「沿岸域⁶¹」が明記され、陸上と一体となった海域に対しても国土計画として扱う必要性が明記された。次期計画である第 4 次全国総合開発計画（1987 年策定）においても、地方公共団体を中心とした沿岸域圏の総合的な管理計画を策定することと国がそのための指針を策定することが明記された（日本港湾協会 2007:183）。

9. 小括

1977 年の領海法の制定により、領海の幅は 12 海里に拡張されたものの、特定海域については、従前のおり 3 海里とされた。同法案の審議において、政府は非核三原則に触れず、通商国家として自由な通航を重視することを強調していた。

海上交通安全に関しては、1960 年代に船舶交通の輻輳化に伴い、狭水道において特別の交通方法を規定する必要が生じたが、漁業活動への制約となることから、

15)。

⁶¹ 同全国総合開発計画において「海岸線をはさむ沿岸陸域及び沿岸海域を一体的に捉えた沿岸陸海域」と定義されている（日本港湾協会 2007:183）。

海上交通安全法案に係る調整は難航した。同法施行後も船舶交通と漁業操業との利用調整に係る問題は残存している。

1960年代に公害が深刻化する中で、1967年に制定された公害対策基本法をはじめ、海洋汚染防止、自然保護に係る法制度が順次整備され、1973年には海洋空間の利用開発に重点を置いてきた港湾法、公有水面埋立法にも環境保全に係る規定が追加された。船舶交通の輻輳化に伴い、交通量の多い港湾区域外の航路の整備の必要性が高まる中、これらの航路を港湾法とは別の法律で規定することも検討されたが、港湾の整備と密接不可分であることから、上記の港湾法一部改正において開発保全航路に係る規定も追加された。

海洋空間の利用調整に係る臼杵風成地区公害予防闘争訴訟及び長浜町入浜権訴訟は、いずれも当時の公有水面埋立法、漁港法における関係者との協議に係る規定に基づいて合意形成が図ることができなかつた事例とも考えられ、これらの法令における関係者との協議に係る規定の拡充及び運用の見直しにより対処する必要があると考えられる。

海岸法制定当初、海岸保全区域以外の海岸は法定外公共物とされ、管理権の所在、規制内容等が不明確であった。このため、建設省及び運輸省をはじめとする関係省庁がそれぞれ、管理主体、境界画定手続、行為規制等から構成される公共物の管理に係る法案を個別に検討してきたが、いずれも関係省庁間で合意が得られず、法制化に至らなかった。

第5節 国際競争と地球温暖化への対処（1990～2000年代）

1. 国連海洋法条約の発効とEEZ境界画定交渉

（1）国連海洋法条約の発効

1994年11月16日、海洋法に関する国際連合条約（UNCLOS）が発効し、日本については1996年7月20日から効力が発生した。UNCLOSに対応するため、国内法が整備され、領海法が一部改正された他、排他的経済水域及び大陸棚に関する法律により、200海里的排他的経済水域が設定された（田平 2014:13）。第2章で前述したとおり、EEZ及び大陸棚のいずれについても中間線までの海域であると規定している（1条2項、2条）。

1996年5月の国連海洋法条約批准に伴う領海法改正時に特定海域に係る規定を改正しなかった理由として、橋本龍太郎内閣総理大臣は、国際海峡における通航権は、各国の実行の集積が十分ではないために不確定な面等があること、海洋国家である日本は、諸外国が重要な海峡における自由な航行を維持する政策をとることを促進したいことの2点を答弁している（衆議院 1996:10、坂元 2018:65-66）。

他方、中国は1998年に中華人民共和国排他的経済水域及び大陸棚法を制定し、海岸が向かい合っている国と EEZ 及び大陸棚に関する主張が重なり合う場合、国際法を基本として衡平原則に基づき協議により境界画定を行う（2条）と規定した。特に大陸棚については大陸棚の自然延長として沖縄トラフまでの主権的権利を主張している（坂元 2018:348-349）。

（2）日韓 EEZ 境界画定交渉

日韓両国とも境界画定の基準として等距離中間線原則の採用に同意しており、日本は従前から竹島・鬱陵島中間線を主張してきた。これに対して、韓国は従前から鬱陵島・隠岐中間線を主張してきたが、2006年6月以降、竹島・隠岐中間線の立場を主張するようになった。前述の日韓大陸棚北部協定とは異なり、両国が竹島を「完全な権原を有する島」（国連海洋法条約 121 条 2 項）として、EEZ の基点として採用した結果、竹島の領土紛争の解決なしに、EEZ の境界画定は困難な事態となった（坂元 2018:335-336）。

2. 海上交通

（1）外航海運

前述のとおり、コンテナ輸送市場に係る競争が激化する中、コンテナ船の船型の大型化が一層進展し、1990年代初頭の船型は4000～5000TEU積であったが2005年には1万TEU積のコンテナ船が導入された（黒田 2014:116）。

外航海運をめぐる環境の激変と競争の激化は、日本の海運企業にも大きな変化を及ぼし、1964年の海運集約により誕生した中核6社は2000年までに3社に減少した。世界の海運界においても、大規模な合併・買収が続いている（森 2016:5）。加えて、複数の世界規模でコンテナ船の共同配船やスペースチャーター、ターミナルの共同利用等を行う国際アライアンスが結成されてきた他、基幹航路の寄港地を可能な限り集約して超大型コンテナ船の運航効率を上げるべく、寄港地にできるだけの貨物を集めるためのフィーダーコンテナ航路網をハブ港に集約するハブ・アンド・スポークネットワークが形成されてきた（黒田 2014:119-121）。

他方で、先進国各国は、運航費用削減のための自国船の便宜置籍化による自国籍船舶の激減に危機感を持ち、1990年代から自国籍船維持制度の導入を図ってきた。日本も、1996年の海上運送法改正により、国際船舶制度を導入し、所定の要件に該当する日本籍の外航船を対象に税制上の支援措置を講じてきた（森 2016:5）。

（2）内航海運及び国内旅客船

内航海運（貨物輸送）における船腹調整事業に対しては、建造引当資格の取引

価格が好況時に高騰するため、内航海運事業者が船社経営を船腹調整事業に過度に依存する弊害が現れた。1995年6月、海運造船合理化審議会から運輸大臣への答申「今後の内航海運対策について」において、内航海運事業者の船腹調整事業への依存の計画的解消を図ることが明記され、1996年3月の規制緩和推進計画（改定）にも盛り込まれた。船腹調整事業の廃止による経済的影響にも配慮し、1998年に船腹調整事業の完全な解消に向けたソフトランディング策である暫定措置事業⁶²が導入された（森 2014:113, 123-125）。上記計画に基づき、2000年10月から海上運送法一部改正法が施行され、一般旅客を対象とした定期航路事業に係る需給調整規制が撤廃され、事業参入規制が免許制から許可制に改められるとともに、運賃規制も許可制から届出制に、事業の休廃止及びダイヤの変更についても認可制から届出制にそれぞれ緩和された。

その後、2005年4月から内航海運業法一部改正法が施行され、事業参入に係る許可制が登録制に緩和されるとともに、内航運送業及び内航船舶貸渡業の区分が廃止された。

（3）港湾運送

1990年代後半から、日本の国際海上輸送コンテナターミナルの競争力がアジア近隣のハブ港湾と比較して著しく劣ると指摘されるようになり、運輸省海上交通局は港湾運送事業の近代化を模索していた（黒田 2014:131）。1959年改正港湾運送事業法による事業免許制・料金認可制が港湾の効率化、活性化を妨げているとの批判が高まり、1997年12月の行政改革委員会最終意見及び1999年6月の運輸政策審議会答申を踏まえて、主要9港において事業免許制を許可制に、運賃・料金認可制を事前届出制に改めることを主な内容とする港湾運送事業法一部改正法が2000年5月に成立し、同年11月から施行された（日本港湾協会 2007:57）。こうした中、従前、日中が就業時間で、土日祭日は閉鎖されていたコンテナターミナルが、2001年から24時間・元日を除く364日全面稼働に移行した。その後、2004年3月に閣議決定された「規制改革・民間開放推進3か年計画」に基づき、2005年5月に港湾運送事業法一部改正法が成立し、2006年5月から施行された。同法に基づき、主要9港以外の港湾（指定地方港湾84港）についても、同様に、事業免許制を許可制に、運賃・料金認可制を事前届出制に改められた。その後も、細分化された事業区分や港湾運送業界の業内規制⁶³、事前

⁶² 新規に船舶を建造する事業者が支払う納付金に加え、金融機関及び(独)鉄道建設・運輸施設整備支援機構からの借入金を原資に、既存の所有船舶を解撤又は海外に売却する事業者に交付金を支払う事業。納付金による交付金の支給と借入金の返済に係る収支が相償った時点で終了する（森 2014:113-114）。

⁶³ 船社と港湾運送会社の港湾運送契約が船社毎、港湾毎に慣習的に固定化され、縦割

協議等の業界慣行が残存しており、引き続きコンテナ港湾の国際競争力強化における課題となっている（黒田 2014:206-207）。

3. マリン・レジャーと漁業権の利用調整に係る訴訟及び水産基本法の制定

(1) 慣習に基づく地先水面の管理の事例

1990年の水産業協同組合法改正により、漁業協同組合が行える事業の1つである「水産動植物の繁殖保護、水産資源の管理その他漁場の利用に関する施設⁶⁴」

(11条1項6号)に「(漁場の安定的な利用関係の確保のための組合員の労働力を利用して行う漁場の総合的な利用を促進するものを含む。)」が追加された。この改正により、漁業協同組合が漁場の利用に関する施設の1つとして、遊漁船業、ダイビング案内業、海釣り施設の設置等の事業を行えるようになった。(田平 2014:190-191)。

海洋レジャー等海洋利用が多様化、複雑化する中で、慣習に基づく海域管理権を根拠として漁協がダイバーから入海料を徴収した行為が問題となった事例として、大瀬崎ダイビングスポット訴訟が挙げられる。本件において、原告であるダイビング業者は被告漁協がダイバーから入海料を徴収する法的権限がないことを知りながら入海料を徴収したと主張し、被告は、漁業権侵害の受忍料、手数料・サービス料・協力金としての性格、江戸時代から続く「一村専用漁場の慣習」に基づく水面利用料としての性格を徴収の法的根拠として主張した。第1審判決(1995年9月22日 静岡地裁沼津支部)は入海料についての被告の主張を概ね認め、上記慣習についても法的根拠となる旨判示した(三浦 2015:150-152)

これと対照的に、第2審判決(1996年10月28日東京高裁)は、1949年の現行漁業法制定により、江戸時代からの慣行によって続いた漁場の権利関係は一旦消滅したため、漁協には入海料徴収の根拠はないと判示して、原告の主張を認容した。最高裁判決(2000年4月21日)は、両者間における入海料の支払いに関する一定の合意の成立の余地についての審理不尽を理由に原判決を破棄して原審に差戻し、差戻控訴審判決(2000年11月30日)は、両者間では潜水料支払について合意が成立していることを理由に、原告の請求を棄却した(三浦 2015:152-153)。

現行1949年漁業法制下においても、上記の一村専用漁場の慣習に基づく地先権が、漁協が当該海域の管理・利用調整を行う法的根拠となるとする理解は抜きがたく存在するが、その際、慣習に法的拘束力を認める上で、当該漁協が継続して地先の海を管理してきたという事実の存在が重要である(三浦 2015:155-156)。

系列が踏襲されている(黒田 2014:206-207)。

⁶⁴ 現行法では11条1項8号の「漁場の利用に関する事業」に改正されている。

この点に関しては、漁協に地先水面の管理権を認める際には、慣習の存在に加えて、漁協が漁業のみを優先せず、中立的に利用調整を図っているかどうかという視点も必要であると考えられる。

(2) 国連海洋法条約の発効と漁業協定の締結

1994年の国連海洋法条約発効後、1997年に日中漁業協定が締結され、各締約国が漁獲を行う自国の国民と漁船に対する取締りその他必要な措置を執る暫定措置水域を設置するとともに、同協定が、海洋法に関する諸問題についての両締約国それぞれの立場を害するものとみなしてはならない(12条)とされた。

次いで、1998年に日韓漁業協定が締結され、竹島領有権問題を棚上げして、境界画定が困難な竹島周辺海域には日韓両国の漁業者が操業できる北部暫定水域を設けることにより、暫定的に漁業秩序を維持する方策が採られた(9条)。同水域では、両国の漁業者がそれぞれの旗国の法令によって取り締まることとなったため、日本では禁止されているものの韓国では禁止されていない底刺し網漁業等により、日本漁業者が実質的に排除された。このため、日本海沿岸の漁業者は韓国と早期にEEZ境界を画定することを望むようになった(坂元 2018:322)。

(3) 水産基本法の制定と漁業法改正(2001年)

新たな国際海洋秩序の導入・定着、漁業生産の減少と自給率の低下、漁業者の減少と高齢化が進行する中、従前の沿岸漁業等振興法に代わり21世紀を展望した新たな政策体系を確立すべく、1999年12月に水産基本政策大綱及び水産基本政策改革プログラムが策定され、水産基本法案を制定するとの方針を関係者間で確認し、2001年6月に水産基本法が公布・施行された(内閣広報室 2002:54-58)。大綱には、漁業権の管理の見直しに関して、共同漁業権に係る資源管理の取組の強化及び漁協の広域合併の進展に対応した漁業権管理の仕組みの見直しが明記されている。基本法における、水産業の健全な発展に関する施策のうち、漁業法等に関するものは、効率的かつ安定的な漁業経営の育成(21条)、漁場の利用の合理化の促進(22条)である。(田平 2014:86-87)。

基本法の理念を具体化させるべく、漁業法も同時に改正された。このうち、共同漁業権については、漁業権の変更又は放棄等における組合員の同意制度が導入された。具体的には、漁場と地元地区等が強く結びついている特定区画漁業権(貝類養殖業を内容とする区画漁業権)又は第一種共同漁業権(藻類、貝類又は定着性の水産動物を目的とする漁業)については、漁業権行使規則の制定、変更又は廃止の意思決定の場合に加え、これらの漁業権の分割、変更又は放棄についても、当該漁業権の内容たる漁業を営む者等であって、当該漁業権に係る地元地区等の区域内に住所を有するものの3分の2以上の同意を得なければならないこととし

た (31 条) (田平 2014:89-91)。

(4) 漁港漁場整備法の制定 (2001 年)

前述のとおり、漁港法については中央集権的な要素が、特に港湾法と比較すると強く、1998 年 5 月に閣議決定された地方分権推進計画において、漁港の指定、漁港の整備計画の策定等を国の直接執行事務としていることへの抜本的な見直しが求められていた。しかしながら、漁港法における改正事項は主に以下の 2 点に止まった (漁港漁場整備法規研究会 2008:15-19)

①1999 年の地方分権一括法による漁業法の改正においては、(海岸法同様に) 土砂採取料又は占用料の徴収に係る事務を漁港管理者の自治事務に変更

②2000 年の漁港法一部改正において、漁港の整備計画を策定する際の地方公共団体の意見聴取に係る規定を追加

なお、2000 年改正において、前述の港湾法一部改正法と同様に所有者不明の放置艇への簡易代執行に係る制度が追加された。

1996 年の国連海洋法条約の批准により、日本が本格的な 200 海里時代を迎えたことに加え、漁獲量の減少、担い手の減少と高齢化、漁村の活力の低下が進行する中、漁業の生産性の向上、生産量の増大等を主眼としてきた従前の政策を日本周辺海域における水産資源の適切な保存管理と持続的利用を基本とした政策に再構築していく必要が生じてきた。このような問題意識に基づいて、政府・与党は、1999 年 12 月に水産基本政策大綱・水産基本政策プログラムを公表した。同大綱・プログラムは、以下の 3 点の方針に基づき、新たな政策理念と施策の方向性を規定する水産基本法を制定することを明記していた (漁港漁場整備法規研究会 2008:20)

①200 海里体制下において、日本周辺海域における水産資源の適切な保存管理と持続的利用を基本とする枠組みの構築

②加工・流通等の関連産業も含めた水産業界全体の発展

③水産物の安定供給や漁業地域の活性化への対応

同大綱・プログラムにおいて、漁港等水産基盤の整備については、以下の 3 つの方向性が示された (漁場整備法規研究会 2008:20-21)。

①日本の 200 海里水域内水産資源の持続的利用と安全で効率的な水産物供給体制の整備

②資源の回復を図るための水産資源の生息環境となる漁場等の積極的な保全・創造

③水産業界の振興を核とし良好な生活環境の形成を目指した漁村の総合的な振興

この一環として、従前の漁港漁場整備事業及び沿岸漁場整備開発事業が再編統合され、漁港法及び沿岸漁場整備開発法に基づくそれぞれの長期計画も一本化する

ることになった。他方、地方分権推進委員会は、2000年8月に森内閣総理大臣に提出した意見において、地方分権推進計画を踏まえた1999年、2000年の漁業法一部改正を経た後も、漁港整備計画は依然として中央集権的であり、個別の漁港の整備計画は地方公共団体が主体的に定めることを要求していた。同意見を踏まえ、両計画の一本化に加え、農林水産大臣による基本方針の策定、事業手続の透明性の向上を図るべく、両法の改正・統合が図られたが、根拠法に基づかず事実上長期計画を策定している海岸事業のような例があること等、政府提出法案に必要とされる法制的な論点を整理しきれなかった。このような状況を踏まえ、2001年2月14日の自民党水産基本政策小委員会において議員提案で措置することとされた。両法を統合した漁港漁場整備法は6月29日に公布された。同法は地方公共団体による漁港及び漁場の整備を一体的に計画し実施することを可能とし、個々の港や施設に着目した整備から地域の総合的な計画に基づく整備への転換を図るものである（漁港漁場整備法規研究会 2008:20-25）。

4. 環境保全

(1) 環境基本法、環境影響評価法の制定

国連人間環境会議から20年後の1992年6月にリオデジャネイロで「国連環境開発会議」（地球サミット）が開催され、生物の多様性に関する条約及び気候変動に関する国際連合枠組条約が締結された。こうした国際的動向を1つの契機として1993年に制定された環境基本法により公害対策基本法は廃止され、自然環境保全法は総則部分を環境基本法に移した上で残された。それに伴い、基本法の目的も公害の防止から環境への負荷の低減に変化した（交告 2015:17、大塚 2020:18-20, 133-134）。環境基本法は、基本理念として、環境の恵沢の享受と継承（3条）、持続的発展が可能な社会の構築（4条）、国際的協調による地球環境保全の推進（5条）を掲げており、国が環境配慮義務を負う（19条）とともに、事業者が事業の実施に当たり環境影響評価を行うために必要な措置を講ずることを義務付けている（20条）。同法は公害対策法から環境管理法への転換を図る点で環境行政の転換を図るものである（大塚 2020:20）。

同基本法に対しては、国土利用計画法第6条のような国レベルの他の計画との調整規定が設けられておらず、その実効性が必ずしも明確でないことが批判されていた。他方で、環境影響評価法をはじめとする個別法の整備に寄与してきた面があると評価されている（大塚 2020:148-150）。

同基本法において環境影響評価の推進が明記された（20条）ことも一助となつて、1997年6月に環境影響評価法が公布された（完全施行は1999年6月）。対象事業には、発電所、廃棄物処分場、埋立て・干拓を含む13事業で、国が実施し又は許認可等を行うものであり（2条2項1号, 2号）、重要港湾に係る港湾計画も

特例で追加された（48条）（交告 2015:175）。

（2）海洋汚染防止

a) 海洋投棄に起因する汚染の抑止

「1973年の船舶による海洋汚染の防止のための国際条約に関する1978年の議定書」のうち、容器等により輸送される有害物質に関する規制が1992年7月に発効し、同月、海洋汚染及び海上災害の防止に関する法律が一部改正され、同物質の包装方法、積付け方法、表示方法が規制された。

1996年に採択された「1972年の廃棄物その他の物の投棄による海洋汚染の防止に関する条約（ロンドン条約）の1996年の議定書」は、廃棄物の海洋投棄と洋上焼却を一般的に禁止しかつ予防的アプローチ⁶⁵を採用することにより海洋投棄の規制を厳格化した。同議定書の発効を見越して、2004年5月に同法が改正され、同議定書は2006年に発効し、日本は2007年に加入した。これに先立ち、2004年4月には、「1973年の船舶による海洋汚染の防止のための国際条約（MARPOL条約）に関する1978年の議定書付属VI」を踏まえ、船舶からの窒素酸化物、硫黄酸化物、揮発性有機化合物等の排出を規制することにより大気汚染の防止を図るべく、揮発性有機化合物の放出規制港湾の指定、同港湾における揮発性有機化合物積出し時の揮発性有機化合物処理施設の設置等を義務付ける同法改正も行われた（交告 2015:79-81）。

その後、2007年の同法改正により、海洋施設等からの有害液体物質の排出規制及び大量の有害液体物質の排出があった場合の防除措置の義務化等規制が強化された（神戸大学 2015:242）。

b) 座礁船からの油濁被害の抑止

1990年代以降、船舶の座礁、沈没事故発生時に、船舶所有者、船舶賃借人が賠償能力を有しないこと等を理由に被害の賠償や船舶の撤去を行わない事例が多発し、沿岸の地方公共団体に多大な負担が生じ、国からも費用の一部を補助する事態が生じていた（露木 2004:75-78）。その一例として、1997年1月に発生したロシア船籍タンカー「ナホトカ号」座礁事故が挙げられ、大量の重油が福井県及び石川県をはじめとする日本海沿岸に漂着し、人力を主体とする回収に多大な労力を要した。前述のとおり、既存の海岸法は、海岸防護を目的としていたため、環境保全や利用調整に係る規定が設けられていなかった。このため、海岸管理者も自身の判断で、原因者に対し流出した油の回収・撤去を

⁶⁵ 重大又は回復不能な損害が発生するおそれがある場合には、完全な科学的根拠がなくとも環境の悪化を予防すべきとの考え方（交告 2015:152）。

命じた場合、又は、海岸管理者自身が油の回収や拡散防止措置を実施した場合に、その費用を原因者に法的に請求することは不可能であった。このため海岸管理者によるこれらの措置は道義的な観点から実施するものであり、現場では混乱が生じていた（岸田 2011:162-163）。このため、1999年海岸法一部改正により、油による海岸の汚損を禁止（8条の2第1項）するとともに、原因者に海岸の原状回復を命じる、又は海岸管理者が原状回復を代行した場合にはその費用を求償する制度を新設した（12条）。

さらに、2002年12月に茨城県日立港で発生した北朝鮮船籍貨物船チルソン号の座礁事故において、船舶所有者が費用請求に応じなかったことを契機に、油濁損害賠償法の改正が検討され、2004年4月に同法一部改正法が成立した（2005年3月施行）（露木 2004:75-78）。同改正により、名称が船舶油濁損害賠償保障法に改められたことに加え、汚染対処費用の支払能力を証明すべく、総トン数100t以上の外国船の日本の港への入港に際して、保険加入等の支払い能力の証明が義務付けられた（交告 2015:225）。

（3）廃棄物処理

1970年代以降、港湾整備事業における廃棄物埋立処分場の整備が積極的に進められてきたが、2000年の廃棄物処理法改正により、廃棄物埋立終了後も一定期間、余水処理等が必要となり、埋立が完了した跡地の土地利用が大きく制約されるようになった。さらに、2004年の同法改正により、跡地利用の際の土地の形質変更が規制されるようになった。このため、港湾における廃棄物埋立に対しては土地造成の観点からの利点は薄れている（日本港湾協会 2007:136）。

（4）自然再生推進法の制定

2002年、新・生物多様性国家戦略の策定を踏まえて、自然公園法一部改正法が成立し、法目的に生物の多様性の確保に寄与することが追加され（1条）、藻場、珊瑚礁、干潟等浅海域の重要性が指摘されるようになった（三浦 2015:126-127）。2001年7月に「21世紀『環の国』づくり会議」報告（小泉内閣総理大臣主宰）において、自然と共生する社会の実現に向けて自然再生型公共事業の必要性が指摘されことを踏まえて、2002年に、議員立法により、自然再生推進法が制定され、地域の多様な主体が参加し、干潟、藻場を含む自然環境を保全・再生若しくは創出し又はその状態を維持管理することとされた（日本港湾協会 2007:198, 交告 2015:45）。同法の施行は、港湾において、1994年以降、自然再生事業として実施されてきた、砂浜・藻場・干潟の整備、廃棄物海面処分場を活用した臨海部の森づくり等の取組みを一層推進することとなった（黒田 2014:231）。

同法に対しては、上記報告に明記されていた自然破壊型の公共事業を自然再生

型に転換するとの発想が取り込まれていない、自然再生事業により生物多様性が破壊されるおそれがある、現在残されている自然を保全すべきものとするとの原則が明確化されていない等の問題点が指摘されている（大塚 2020:652-653）。

5. 港湾法改正（2000年）による国際競争、環境問題等への対応

（1）港湾を巡る国際競争の激化

世界経済がグローバル化し、港湾においてもグローバルハブ化競争に備え、整備・運営の大規模化及び民営化が加速していた。1990年代後半から、日本の国際海上輸送コンテナターミナルの競争力がアジア近隣のハブ港湾と比較して著しく劣ると指摘されるようになり、運輸省港湾局はコンテナ港湾に対する投資の選択と集中に向けた施策の方向転換を模索していた。

こうした中、1995年1月17日に発生した阪神・淡路大震災により神戸港が壊滅的打撃を受け、従前の港湾の整備運営システムが、大規模な地震等の危機に対して十分対応できないことが明らかとなった。このような反省に立ちつつ、同年6月に「21世紀の港湾」及び「豊かなウォーターフロントをめざして」に続く長期政策「大交流時代を支える港湾」が策定された。新たな港湾長期政策は、ヒトやモノ、情報等が国境を越え、地域を越えて交流する「大交流の時代」に入りつつあるとの認識の下に、大交流時代に対応した港湾のネットワークの形成と21世紀に向けて地域の活力を維持し安全・安心に過ごせる港湾空間づくりを施策の柱とするものであった。長期政策を踏まえた、第9次港湾整備5カ年計画（1996年～2000年）において、国際海上コンテナを取り扱うための全国の拠点港湾として、「中枢港湾」（東京湾、伊勢湾、大阪湾、北部九州）及び「中核港湾」（苫小牧、仙台塩釜、新潟、常陸那珂、清水、広島、志布志、那覇）が指定された。1998年に閣議決定された第5次全国総合開発計画（21世紀の国土のグランドデザイン）には、「多自然居住地域」の創造、大都市のリノベーション、地域連携軸の展開、広域国際交流圏の形成の4点が重点戦略に掲げられ、国主導での港湾の国際競争力強化が図られた（黒田 2014:131-132, 135-136）。

他方で、地方の製造業者である荷主や地方公共団体は、中枢・中核港湾への国内フィーダー輸送よりも、アジア近隣港湾への国際フィーダー輸送を志向し、国主導のコンテナ貨物の集中政策に対する政治的反発を強めていた。このような国と地方の港湾行政の不一致の遠因は、前述の港湾法成立過程に遡るものであった。国も大交流時代における地方の自立を支援すべく、全国20程度の地域で多目的外貿埠頭を整備し、内貿ユニットロードターミナルを各県に1港程度配置することを1996年度予算に計上したが、このような分散的な投資は後々中枢国際港湾の競争力を削ぐ遠因ともなった（黒田 2014:134-136）。

前述のとおり、埠頭公社が財務体質の悪化により経営の自立性を失いつつあつ

た中、阪神・淡路大震災により壊滅的な被害を受けた外貿コンテナ機能を緊急に復旧すべく、埠頭公社ターミナルの岸壁を国の直轄事業として復旧した。その後、1998年度に、国が直轄事業で整備した水深14m以上の公共コンテナ岸壁の荷役機械や背後ヤードを埠頭公社が整備し船社等に専用貸付することにより、限りなく埠頭公社のターミナルに近い専用性と運営効率の向上を可能にする整備方式（新方式）が制度化された（黒田 2014:144-145）。さらに、1999年に民間資金等の活用による公共施設等の整備等の促進に関する法律（PFI法）が制定され、中枢・中核国際港湾のコンテナターミナルにおいては、国が保有する公共岸壁を民間事業者が長期に貸借し、ガントリークレーン等を整備してターミナル・オペレーションを請け負う民間資金活用型社会資本整備事業（PFI事業）が可能となった（黒田 2014:146-147）。

（2）1999年、2000年港湾法改正

国際基幹航路や国内の基幹的海上交通ネットワークを形成する港湾の整備や管理・運営には、港湾管理者である地方公共団体の利害のみならず、国による全国的、長期的な視点も不可欠である。他方で、1995年7月に地方分権推進法が施行され、1998年5月には地方分権推進計画が閣議決定される中、港湾整備、管理運営についても国の役割を限定する必要性が高まってきた。1999年7月に公布された地方分権の推進を図るための関係法律の整備等に関する法律により、港湾法が改正され、運輸大臣が予算の範囲内で自ら行うことのできる港湾工事が、以下の3点に限定された（2000年4月施行）。

- ①重要港湾が国際海上輸送網又は国内海上輸送網の拠点として機能するために必要な水域施設、外郭施設、係留施設又は臨港交通施設
- ②重要港湾が拠点としての機能を発揮するために必要な港湾公害防止施設、港湾環境整備施設、廃棄物埋立護岸又は海洋性廃棄物処理施設（黒田 2014:138）
- ③避難港における水域施設又は外郭施設

上記改正により、法令上制約されていなかった直轄工事の範囲が限定されたが、他方で、国が自らの政策手段として行う港湾整備の範囲と役割を明確化する効果があった（黒田 2014:138）。上記改正法公布後の1999年12月に港湾審議会答申「経済・社会の変化に対応した港湾の整備・管理のあり方」が公表された。同答申では以下の4点が示された。

- ①全国的・広域的な視点からの取組みの強化
- ②地域の主体的な取組みの支援と強化
- ③環境の保全・創造のための取組みの強化
- ④港湾行政の透明性、効率性等の向上

上記答申を踏まえた港湾法一部改正法は2000年3月に成立・公布され、主な

改正点は以下の5点である（日本港湾協会 2007:121）。

- ①重要港湾については「国際海上輸送網又は国内海上輸送網の拠点となる港湾、特定重要港湾については「重要港湾のうち国際海上輸送網の拠点として特に重要な港湾」として、拠点としての重要性を具体的に記述し定義を明確化。
- ②重要港湾の港湾工事のうち、国が実施する岸壁、航路等の国の負担割合の引き上げと小規模な施設に対する負担割合の引き下げ。
- ③運輸大臣が定める基本方針の記載事項に複数の港湾相互の連携確保に関する基本的な事項を追加。
- ④目的規定に「環境の保全に配慮」の文言を、上記基本方針の記載事項に港湾の開発等に関し配慮すべき環境の保全に関する基本的な事項を、それぞれ追加⁶⁶。
- ⑤港湾管理者が指定した一定の区域内における船舶の放置等の禁止と港湾管理者が撤去、保管した所有者不明の放置艇の売却、廃棄等の処分を可能にする規定を追加。

上記の2回にわたる港湾法改正は、港湾法制定以来の国と港湾管理者の権限と負担について、時流に合わせてのバランス調整を初めて行ったという点で画期的と評価されている（黒田 2014:139-140）。後者の改正に携わった経験を振り返ると、1999年港湾審議会答申案及び2000年港湾法改正案の検討に際しては、運輸大臣による直轄工事の範囲の明確化を地方分権一括法で先行して実施することになったため、これを一層補完し発展させる観点から改正項目が検討された。また、法目的及び基本方針の記載事項への環境の保全の文言の追加に際しては、当初、1997年改正により法目的に「河川環境の整備と保全」を追加した河川法と同様の文言を追加し、かつ、港湾施設に干潟、藻場を追加することを検討していたが、内閣法制局審査において、前者については、河川は自然公物であるが、港湾は人工公物でありその整備に際して必然的に自然環境の改編を伴うものであるため「港湾環境の整備と保全」との文言は不相当であるとされ、また、後者についても、船舶の航行、係留、荷捌きといった港湾本来の目的とは異なる施設であるとの理由で認められなかった。他方、所有者不明の放置艇に対する簡易代執行の規定の追加は、上記河川法改正を踏まえたものであったが、こちらについては認められた。2000年港湾法改正には、21世紀の到来と省庁再編に伴う港湾局を取り巻く環境の変化（港湾建設局の地方整備局への統合等）を見越し、1973年以来の大改正に踏み切った側面もあり、港湾局内における法改正作業の経験の蓄積に加え、法改正への抵抗感を引き下げることにより、それ以降の港湾法改正の頻度を大幅に増大させる効果もあったと考えている。

⁶⁶ 上記改正を踏まえた基本方針の変更により、良好な港湾環境の維持・回復・創造、人と自然の触れ合い等についての方針が明示された（黒田 2014:231）。

その後、港湾管理の一元化とのバランスを図りつつ、個々の港湾管理者では対応困難な港湾物流の IT 化を国主導で推進すべく、2003 年の港湾法一部改正により、港湾入出港届等の諸電子情報処理システムである港湾 EDI システムの設置及び管理を国が実施することとなった（黒田 2014:202）。

（3）港湾におけるテロ対策の強化

2001 年 9 月 11 日に発生した米国同時多発テロ事件を契機に、2002 年 SOLAS 条約改正により、港湾関連施設についても侵入防止等の保安対策の強化を義務付け、同条約は 2004 年 7 月から発効した。同条約の発効を控えて、同年 4 月に国際航海船舶及び国際港湾施設の保安の確保等に関する法律が公布され、同年 7 月から施行された。同法は、外航船舶や国際港湾施設に自己警備として保安措置⁶⁷を義務付けるほか、外国から日本に入港しようとする船舶に船舶保安情報の通報を義務付け、危険な船舶には海上保安庁が入港禁止等の措置を講ずる権限を付与した（黒田 2014:247, 252）。

（4）スーパー中枢港湾政策

世界的なコンテナ海運の発展とグローバル・ターミナル・オペレーターによる巨大なコンテナターミナルの出現の中で、埠頭公社制度の下でコンテナターミナルが小規模であること、輸入貨物のリードタイムの長さ、コンテナ積み下ろし、搬出コストの高さ等日本のコンテナターミナルの競争力低下が著しいことが認識され、2001 年 11 月の交通政策審議会港湾分科会答申において、「スーパー中枢港湾の育成」が提唱された（黒田 2014:147-149）。

スーパー中枢港湾においては、従来の埠頭公社ターミナルとは異なる、大規模で利益追求型のコモントーミナル経営⁶⁸が模索され、メガ・ターミナルの一元的運営者として、横浜港、名古屋港、大阪港、神戸港に民間ターミナル・オペレーター会社が設立され、2004 年 7 月に京浜港、伊勢湾、阪神港がスーパー中枢港湾に指定された。事業リスクを軽減すべく、港湾法一部改正法（2005 年 7 月施行）に基づき、「指定特定重要港湾」区分を新設し、当該港湾において「特定国際コンテナ埠頭」の運営事業者として港湾管理者に認定された事業者に対し、コンテナ岸壁及び埠頭用地等の長期貸付、上物施設整備費の無料貸付、当該上物施設に係る固定資産税及び都市計画税の減免等の支援措置を講じた（黒田 2014:150-153）。

⁶⁷ 国際航海船舶が一定頻度以上利用する国際埠頭施設（重要国際埠頭施設）及び同施設の存在する港湾の国際水域施設は、埠頭保安規程及び水域保安規程を策定し、制限区域の出入管理や施設内外の監視等を実施することとされた（日本港湾協会 2007:206）。

⁶⁸ 低コストで高水準サービスを提供することにより多数の船社を顧客として誘致するもの（黒田 2014:150-153）。

スーパー中枢港湾政策は、港湾管理者を中心として当該港湾関係者が自発的に港湾の経営や港湾サービスの向上について計画し取り組むことを要求するものであり、従来からの国からの依存体質に一石を投じる結果となった。当初目指していた、3大湾域におけるメガ・ターミナルの自由な競争や民間ターミナル・オペレーターにおけるターミナル一体経営とマネジメント能力の向上、広域港湾行政に向けた港湾管理者の協働等は、漸く緒に就いたばかりであるが、スーパー中枢港湾政策が目指したコンテナ港湾経営のプロフィットセンター化が、日本の港湾社会の中では発展途上であったことがその要因として挙げられている。また、メガ・ターミナルの実態として、船社と港湾運送事業者の系列関係が残存し、新規船社誘致のための営業活動にターミナル会社が参加していない点が指摘されており、ターミナル運営のさらなる改革が必要である（黒田 2014:154-156）。

他方で、港湾の成熟化に伴い、港湾に対する要請が多様化してきたこと、また、社会資本整備における道路、河川等の各分野との連携が事業のアウトカムの極大化を目指す上で重要であること等個別事業分野を対象とした5ヵ年計画における課題が指摘されていたことから、前述の2003年3月の社会資本整備重点計画法の制定に伴い、分野別の公共事業計画は2004年度に社会資本整備重点計画に統合された（日本港湾協会 2007:39, 213）。

6. 海岸法改正による適用対象の拡充

(1) 1999年海岸法改正

1956年に制定された海岸法は、国土保全を目的に海岸保全区域のみを対象としており、同法に基づいて海岸保全事業がされてきた。他方で、海岸管理においては、1990年代以降以下のような問題点が深刻化し、同法にこれらの課題に対処するための規定が未整備であることが問題となってきた（岸田 2011:162-171）

①油濁事故への対処

前述のとおり、海岸管理者は油流出に対し、回収や拡散防止策の実施への法的義務はなく、原因者に撤去・回収を命令する又は費用の原因者負担を求めることは不可能であった。

②座礁船や放置船への対処

座礁船や放置船の処分を迅速に行えず、これらの船舶の撤去を要請する手段は民事訴訟のみであった。

③海浜地への車両の乗入れ規制

海岸利用（交通事故）や海岸環境（生態系破壊）に支障のある行為に対処する規定が未整備であった。

④海岸保全施設の損傷・汚損、流木等の漂着物への対処

車両の乗入れによる海岸保全施設の損傷が生じる事態は、制定当時想定されて

いなかった。

⑤海砂利採取

海岸保全区域以外では地方公共団体の条例で禁止しているのみであり、未規制の海域における採取により海岸浸食が深刻化していた。

⑥プライベートビーチ

民有海浜地の利用モラル(清掃、騒音防止等)に関する規定が未整備であった。

⑦海の家による海浜地の不法占拠

海岸管理者による占有許可期間は3ヶ月で建物は仮設に限定されているが、永久構造物として建てられている事例もあった(千葉県)。

⑧水上ハウスボート

広島県内で家屋付の筏を利用して水上に居住する者が現れ、油の流出や廃棄物による海洋汚染が懸念されたが、その後、このような行為は県条例に基づいて規制されるようになったものの、海面利用を規制する法令は未整備であった。上記のような問題点が表面化したことに加え、1995年に制定された地方分権推進法に基づき、海岸管理の分野においても国と地方の役割分担を明確化したことが、1999年の海岸法改正の直接的契機となったと考えられる(岸田 2011:173)。このような経緯を踏まえて、地方分権関係の海岸法一部改正に先立ち、第2章で前述した以下の7点を主な改正点とする海岸法一部改正法が1999年5月に公布された(岸田 2011:193-213)。

①法目的への「環境」及び「利用の追加」

②一般公共海岸区域の新設

③公共海岸の適正な保全のための措置の新設

④海岸管理のための計画制度の見直し

⑤海岸管理への市町村の参画の推進

⑥国による直轄管理制度の導入

⑦海岸保全施設の定義の見直し

(2) 地方分権一括法による海岸法一部改正(1999年)

海岸法に規定された海岸管理に係る事務区分については、地方分権推進委員会における海岸4省庁と地方6団体へのヒアリングを経て、海岸保全区域の日常管理は自治事務であるが、領土・領海の基線としての海岸保全は国の事務を都道府県知事に委任している機関委任事務であると整理された(岸田 2011:178-179)。最終的に、1998年5月に閣議決定された地方分権推進計画において海岸法の事務区分は主に以下のとおり整理された(岸田 2011:180-182)

①都道府県知事の海岸保全区域指定及び整備計画策定に係る事務、海岸管理者の海岸管理事務のうち、新設、改良又は災害復旧工事に関する事務は法定受託事

務とする（国有財産法上の財産管理との位置付け）。

- ②海岸管理者の海岸管理業務のうち、占用許可、行為規制、監督等海岸の現状維持に関するもの、占用料及び土砂採取料の徴収は自治事務とする（公物管理法上の機能管理との位置付け）。
- ③法定外公共物のうち、現に公共の用に供している里道、水路で地盤が国有財産であるものは、財産を市町村に譲与し、機能管理及び財産管理に係る事務は自治事務とする。機能を喪失しているものは国が直接管理する。

上記計画を踏まえた地方分権一括法が 1999 年 7 月に公布され、海岸法については以下のとおり改正された。

- ①都道府県知事が行う海岸法に定めた公共海岸の国有財産に係る事務が法定受託事務であることが明記された（40 条 4 第 2 項、国有財産法 9 条 3 項、同施行令 6 条 2 項 1 号ホ）
- ②海岸管理者の海岸管理業務（占用許可、行為規制、監督等海岸の現状維持に関するもの）、占用料及び土砂採取料の徴収に係る規定（7 条～12 条）は、法定受託事務を列挙した規定に含まれていないため、自治事務である（40 条の 4 第 1 項）。
- ③国の所有する公共海岸の土地は、国有財産法第 18 条の規定（行政財産の貸付禁止）にかかわらず、当該土地の存する海岸保全区域等を管理する海岸管理者の属する地方公共団体に無償で貸し付けたものとみなされることになった（40 条の 3）。

一般的には公物管理法において機能管理を規定した場合には、財産管理も同法で規定しているが、海岸法においては、上記③のように、機能管理と財産管理を完全に一元化せず、新規に定めた区域の管理と領土・領海の基線である海岸の特徴を踏まえた制度設計である点が特徴的である（岸田 2011:216）。

（3）地方分権一括法による機関委任事務の廃止

従前、海岸を含む海底の土地は原則として国有財産であると解釈されており、上記の地方自治法改正前には地方公共団体によって以下の 2 通りの運用が行われていた（來生 2016:188-189）。

- a) 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海浜や海の管理を行う地方公共団体
- b) 海の管理権は地方公共団体にあるとする自治省見解を前提に、地方公共団体の自治権の内容としての一般管轄権に基づき、地方公共団体が領土・領海の具体的な管理権を当然に有すると解釈して、条例を制定して海の管理を行う地方公共団体。
 - a) の見解に基づく事例として、普通地方公共団体の長の規則制定権（地方自治

法第 15 条) に基づく、神奈川県法定外公共用財産の使用に関する規則がある。このような規則に基づく管理は、多くの自治体で採用されていて、分権改革後もそのまま引き継がれていると考えられる。他方、b) の見解に基づく海の公物管理条例の実例として、広島県の海の管理に関する条例 (1991 年)、愛媛県の海を管理する条例 (1995 年) 等が、法定受託事務と整理された財産管理法制に基づく条例の実例として、石川県国土交通省所管公共用財産管理条例等が、それぞれ挙げられる (三浦 2015:93-94)。

7. 沿岸域総合管理についての取組み

第 5 次全国総合開発計画「21 世紀の国土のグランドデザイン」(1998 年策定) において、地方公共団体を中心とした沿岸域圏の総合的な管理計画を策定することと国がそのための指針を策定することに加え、沿岸域圏内の関係地方公共団体の広域的な連携の必要性が明記された (日本港湾協会 2007:183)。同計画を踏まえて、2000 年 2 月に「21 世紀の国土のグランドデザイン」推進連絡会議により「沿岸域圏総合的管理計画策定のための指針」が決定され (2000 年)、沿岸域圏毎の総合管理計画の策定が提唱された。同計画は法的拘束力を有するものではないが、参画する多くの主体の合意を得て作成されるマスタープランとなることが期待されていた (国土庁計画・調整局 2000)。

同年 12 月には日本沿岸域学会が「2000 年アピール—沿岸域の持続的利用と環境保全のための提言—」を公表し、沿岸域総合管理法を制定することを提唱した。同法は、陸域と海域 (海岸線から領海まで) を管理の範囲とし、地方公共団体による沿岸域管理主体を設置し、ゾーニングと一定の時間においては特定の利用形態を優先的に認めるタイムシェアリングによる管理を基本とし、沿岸域管理主体に許認可権限を認めるものであった (日本沿岸域学会 2000:8-14)。

これらの提言も踏まえて、2003 年には、国土交通省河川局海岸室、港湾局開発課、国土計画局海洋計画室が事務局を務める沿岸域総合管理研究会 (來生新座長) において、地方公共団体による沿岸域圏総合管理計画の策定の促進及び将来的な沿岸域総合管理法制度の制定を主な内容とする提言を公表した (国土交通省水管理・国土保全局 2003:13-14)。

8. 小括

1996 年 7 月 20 日から、日本についても海洋法に関する国際連合条約 (UNCLOS) が発効したことに伴い、排他的経済水域及び大陸棚に関する法律が施行され、EEZ、大陸棚のいずれについても近隣国との境界は中間線とされた。

海洋レジャー等海洋利用が多様化、複雑化する中で、従前からその海洋空間を利用してきた漁業との利用調整が課題となり、漁協がダイバーから入海料を徴収する

法的根拠をめぐって訴訟が提起された（大瀬崎ダイビングスポット訴訟）。本件において漁協側は一村専用漁場の慣習に基づく地先権を主張したが、この権利を認める上で、漁協が実際に地先水面の管理を行っていることに加え、中立的に利用調整を図っているかという視点も必要であると考えられる。

環境保全に関しては、1999年に完全施行された環境影響評価法において、埋立、干拓、港湾計画も評価の対象とされた。1990年代以降、座礁船からの油濁被害が深刻化したことから、海岸管理者から原因者への原状回復費用の求償制度（海岸法）、外国船の入港に際しての支払能力の証明の義務付け（船舶油濁損害賠償保障法）に係る規定がそれぞれ設けられた。さらに、1997年河川法一部改正により同法の目的規定に「河川環境の整備と保全」（1条）が明記されたことも契機として、海岸法及び港湾法もそれぞれ1999年、2000年に一部改正され、目的規定に環境の保全に係る文言が追加され、船舶の放置禁止及び放置艇の処分に係る規定も整備された。上記海岸法一部改正において、海岸保全区域に限定されていた海岸法の適用対象が公共海岸全般に拡充された。

沿岸域総合管理に関しては、1998年に策定された第5次全国総合開発計画を契機に、総合管理計画の策定に加えて、総合管理に係る法制度の制定が関係省庁及び関係学会において提唱されたが、法制度の制定には至らなかった。

第6節 海洋基本法制定と海洋基本計画の策定と海洋空間利用の多様化(2007年～)

1. 海洋基本法の制定（2007年）と海洋基本計画の策定（2008年）

1996年の国連海洋法条約の批准及び発効後、日本独自の海洋の管理や保全等に関する法律が必要であるとの意見が強まり、2000年以降、経済界及び学界から、日本の海洋管轄水域の総合的開発及び保全に関する提案が相次いでいた。しかしながら、特に漁業に関して公海の自由への拘りが残存したこと、日本の管轄海域の開発・利用及び保全に関する省庁が多岐に亘るとともに各省庁の縦割り行政の壁に阻まれ、これらの管理を一元的に実施することができなかったことが海洋基本法案の検討の具体化を妨げていた要因として挙げられ、このことは同法案の国会審議においても指摘された。上記のような状況において、2005年4月に東シナ海の日中の排他的経済水域の中間線付近での中国の油田開発区域の地下構造が日本の油田と繋がっているとの日本の調査結果が示されたことが海洋基本法制定に向けた検討を加速させることとなった（牛尾 2008:154, 174）。

その結果、超党派の議員立法により、海洋の開発及び利用と海洋環境の保全との調和、海洋の安全の確保、海洋に関する科学的知見の充実、海洋産業の健全な発展、海洋の総合的管理、海洋に関する国際的協調の5点を基本理念とする海洋基本法案が第166回国会に上程された。衆議院国土交通委員会における本法案の審議におい

て、東シナ海の日中の EEZ における科学的調査への対処に加え、領海及び接続水域に関する法律における特定海域の扱いについても質疑が行われた。いずれも、従前から指摘されていたものの、同法案に係る国会審議においては、議論が深まることなく先送りされた。

(1) 東シナ海の日中の EEZ における科学的調査への対処

EEZ 及び大陸棚における日中間の境界が画定していない東シナ海における科学的調査に関する口上書に反して、中国が科学的調査、それに加えて、資源探査を実施した場合に、海上保安庁が当該口上書を根拠に取り締まれるかとの細野豪志委員の質問に対し、同庁はこのような場合には警告を発して退去を促し、併せて外交ルートを通じて抗議する旨答弁した（衆議院 2007:12）。このような答弁を踏まえると、同庁は、科学的調査の違反行為が日本の船舶への妨害行為を惹起しない限り実力行使による排除は行えないとの立場を取っていると思われる（牛尾 2008:170）。同委員は日本の EEZ 内における外国船舶による違法な科学的調査を強制的に排除するための国内法の整備の必要性を訴えたものの、冬柴国土交通大臣は国家として極度に政治的な判断を必要とする問題であり、慎重に配慮をしながら検討すべき問題である旨答弁し、岩屋外務副大臣の答弁も同旨であった（衆議院 2007:12）。

(2) 領海及び接続水域に関する法律における特定海域の扱い

前述の細野委員は、米国以外の国の潜水艦が相当数日本周辺に来ている現状において、領海及び接続水域に関する法律附則第 2 項で「特定海域」と規定されている 5 海峡において、領海の幅を 3 海里のままにしておくことが明らかに日本の国益に反するとの見解を述べた。その上で今後の課題として、領海内における様々な準軍事的な行為⁶⁹が領海内で行われた場合の海上保安庁の対応等に係る法の空白を指摘していた（衆議院 2007:13）。同委員は、特定海域は船舶の通航が激しいため国連海洋法条約に規定する通過通航制度に適合しないとの従前からの政府見解に対し、外務省が特定海域における交通量を把握していないこと等を指摘していた。このような政府の答弁を踏まえると、政府の立場は、1996 年に国連海洋法条約を批准するに当たって、1977 年の「領海法」で採用した「特定海域」をそのまま引き継いだ「領海及び接続水域に関する法律」の制定に際し 1996 年 5 月に国会で行った説明⁷⁰が 11 年後においてもなお変更されるものではないこと

⁶⁹ 例えば、武装工作員の搬出、機雷の敷設等武力攻撃事態に発展しない行為を指す（衆議院 2007:13）。

⁷⁰ 同法の制定に際し、国際交通の要衝である海峡において日本及び外国船舶の自由な航行を確保することが適切であるが、国連海洋法条約に規定する国際海峡における

が確認された（衆議院 2007:12-13, 牛尾 2008:172）。

上記の審議を経て、同法案は、2007年4月に成立・公布され、同年7月に施行された。同法及び翌年に閣議決定された海洋基本計画を踏まえて、2010年5月に排他的経済水域及び大陸棚の保全及び利用の促進のための低潮線の保全及び拠点施設の整備等に関する法律が成立し、2011年に小笠原諸島の沖ノ鳥島に防波堤及び着岸可能な栈橋形式の岸壁を2016年度中に国直轄で整備することが決定された（黒田 2014:257）。

（3）日中中間線近海における海底資源開発

2007年7月に海洋構造物等に係る安全水域の設定等に関する法律が施行され、日中中間線の東側海域での第3国による日本の試掘船に対する妨害活動に対処できるようになった。しかし、中国が沖縄トラフまでの大陸棚に対する主権的権利を主張する以上、日本が実際に探査活動に入った場合、日中は一層対立を深めることになるため、日中両国が共同開発の合意に向けて真剣に取り組む必要がある（坂元 2018:353）。2008年6月18日、日中両国は東シナ海北部の共同開発に関して合意した。本合意は以下の2点で重要である（坂元 2018:361-362）。

- a) 共同開発区域内で両国が共同探査を行い、開発地点の設定等を両国の同意に基づいて実施することを明記した点。
- b) 操業権・権益比率等について対等な共同開発が行われることを担保した点

その後、2012年9月11日に日本政府が尖閣諸島を国有財産化して以来、中国公船の尖閣諸島への領海侵入事例が常態化し、中国は日中中間線も認めない強硬路線に転換した。ガス田開発も加速させており、構造物の設置に加え、2016年11月には移動式掘削船を使用した新たなガス田開発にも着手している。そのような状況において、2018年5月9日の日中首脳会談において、上記の2008年の合意の完全な堅持と協議の再開が確認された（坂元 2018:364、下平 2018:125）。

（4）中国船舶の日本領海への入域への対応

尖閣諸島周辺海域において多数の中国漁船が領海内に入域する事案が多発している状況を踏まえて、海上保安庁法と併せて領海等における外国船舶の航行に関する法律が2012年9月に一部改正され、領海等において停留等を伴う航行を行うやむを得ない理由がないことが明らかであると認められる外国船舶に対しては、立入検査を経ることなく、勧告を行った上で領海等から退去することを命ずることができる旨規定された（7条、8条）。

通過通航制度は不確定な面があり、安全保障の観点からも慎重に対処する必要がある旨の説明を行っていた（牛尾 2008:172）。

上記2法成立に当たって、国家主権と国益を守る議員連盟による外国船舶航行法改正案においては、無害通航に関する条文を外国船舶航行法に追加することが提案された（坂元 2018:71）。

中国公船による日本の領海への侵入は、2021年2月現在も継続しているが、これらの事例は執行管轄権行使の実績を作りたいとする中国の国家意思に基づくものであり、中国公船が公権力行使の目的のために日本の領海に侵入し、そのことを自ら公言していることに特異性があると指摘されている（坂元 2018:72）。

上記の尖閣諸島周辺海域への中国公船の侵入のみならず、日本の海峡において中国海軍は動きを活発化させている。その一例として、2016年6月に中国海軍の情報収集艦が鹿児島県南部のトカラ海峡の領海に侵入し、領海の無害通航権ではなく、「国際海峡の通過通航権」を理由に正当性を主張した事案が挙げられる。これに対し、日本政府は、トカラ海峡は国際海峡ではないと反論した（小谷 2017:2）。

中国の狙いは中国海軍の西太平洋進出のためにトカラ海峡を国際海峡と主張することで、日本の領海における中国潜水艦の潜没航行と中国戦闘機の上空飛行の自由を確保することにある、と指摘されているが、同海峡は国際海峡の要件である国際航行の使用実績（国連海洋法条約 37 条）が乏しいため、国際海峡の要件を充たさないと解されている（坂元 2018:73-74）。

（5）竹島をめぐる領土紛争

日本は、1954年、1962年に次いで、2012年8月にも竹島問題を ICJ に共同提訴する提案を行ったが、韓国は竹島が韓国固有の領土であることを理由に拒否した。韓国は 1991 年に国連に加盟しており、今般の提案を拒否したことは、加盟国が紛争を平和的手段によって解決することを規定している国連憲章第 2 条第 3 項及び第 33 条の規定に違反するものである（坂元 2018:334-335）。

2. 外航海運の国際競争力の強化

日本籍船と外航日本人船員の減少が継続する中で、先進国各国との競争条件を平準化すべく、2008年の海上運送法改正により2009年から日本籍船を対象としたトン数標準税制が導入された。2008年に米国発の経済危機が一举に世界中に拡大し（リーマン・ショック）、海運業へも甚大な影響を与えた。日本の海運企業は船腹量の削減によって対応し、特にコンテナと完成車及びバルク貨物の減少が顕著である中、係船、停船、スクラップ促進、減速、航路選択等の手段が講じられた（森 2016:255）。世界的な大手コンテナ船社の M&A により、上位船社が世界シェアに占める割合が増大し、日本の船社の順位も相対的に低下しつつあり、大手3事業者の定期コンテナ船事業を統合すべく、2017年7月にオーシャンネットワークホール

ディングス㈱が設立された（諏訪 2017:64）。

また、前述の日本籍船・日本人船員確保策についても、2011年の東日本大震災に伴う福島原子力発電所の事故を契機に、外国船社による日本寄港を忌避するケースが発生したため、日本商船隊による経済安全保障を確立すべく、2012年9月に海上運送法が改正された。具体的には、日本の外航船舶運航事業者の海外子会社が保有する外国船舶であって、海上運送法に基づく航海命令が発せられた場合に確実に速やかに日本籍船に転籍して航行することが可能なものを準日本籍船として認定し、トン数標準税制の対象に追加した（森 2016:252-253）。

さらに、日本籍船と準日本籍船を早期に450隻確保すべく、2017年の海上運送法改正により、準日本籍船の対象を拡充し、日本の船主の海外子会社が保有する船舶も対象に含めることとした（諏訪 2017:64）。

内航海運においては、1998年度から実施されている内航海運暫定措置事業については、2019年3月時点では、2022年度に収支が相償い終了すると見込まれている（国土交通省海事局内航課 2019）。

3. 漁業法改正（2018年）

2018年12月14日に公布された漁業法一部改正法において、沿岸漁業に関しては、漁協等が都道府県知事の指定を受けて沿岸漁場の保全活動を実施する制度が導入され、具体的には、保全活動の透明性の向上と保全活動への受益者の協力が得られない場合の都道府県知事への斡旋依頼等の規定が新設された（109条～116条）

（水産庁漁政部企画課 2018:11）。上記の改革については、これまで漁業者が漁協組織を核として、様々な環境保全活動に取り組んできたものの、新たな漁場利用者（海洋レジャー業者等）からの費用徴収の適切性が疑問視される事態があった中で（大瀬崎ダイビング訴訟はその一例）、今般の公的漁場管理制度の創設により極めて透明性の高い仕組みが求められるようになった（婁 2019:40）。他方で、漁業以外の利用との調整を漁協が適切に行うことができるかどうかは今後の同法の運用次第である。さらに、漁場の管理に止まらず、海洋空間についてその利用を調整し利用計画を策定するための制度が必要と考えられるが、このような制度は整備されていない。

また、沿岸域管理のうち水産物の生育環境の保全管理においては、都道府県が管理主体として明確に位置付けられ、都道府県知事の認可により漁協が沿岸漁場に限り明確な管理主体としての地位を得ることが可能となり、沿岸域環境管理に係る機能と権限を得ることとなる（婁 2019:40-41）。

4. 海洋資源開発の活発化とEEZ管理法案整備に向けた動き

（1）鉱業法改正（2011年）

海洋資源開発、特にメタンハイドレートと熱水鉱床の開発が現実味を帯びる中、こうした海底資源が特に賦存する排他的経済水域等を確保する目的で、2010年に排他的経済水域及び大陸棚の保全及び利用の促進のための低潮線の保全及び拠点施設の整備等に関する法律が制定された。1950年に制定された鉱業法も、第2章で前述したとおり、2011年に大幅に改正され、海洋資源開発の対象となる鉱物に係る鉱業権設定については、開発能力の審査等開発を最も適切に行うことができる事業者を選定する手続に係る規定を新設し、経済産業大臣が鉱業権設定許可を行うこととした（第38条～第42条）（三浦 2015:134）。

改正法は、特定鉱物に限り、国が率先して開発を促進する制度を導入するものであるが、他方でそれ以外の鉱物については従前の民間事業者による鉱業の自由を前提とする枠組みが維持されており、両者の間で、鉱業権設定の許可における行政庁の判断枠組みのみならず、司法審査のあり方についても差異が生じるべきと考えられる。また、深海底からの鉱物の掘採によって生じる付随的な事象は明確に予想されていないものの、当該行為により海洋の生態系を破壊する可能性は否定できないと思われるが、生態系保全への配慮について改正法に明示的な規定が設けられていない点が批判されている（三浦 2012:52）。

（2）EEZ 管理法案

2013年に策定された第2次海洋基本計画に明記された、排他的経済水域及び大陸棚の開発等を推進するための海域管理の適切な在り方を検討すべく、総合海洋政策本部の下に「排他的経済水域等の海域管理の在り方検討チーム」が設置された。同チームは、2014年6月に、EEZ等における海洋エネルギー・鉱物資源開発が直ちに商業化を行う状況にないとしながらも、海洋再生可能エネルギーの利用を促進するためには事業対象海域の利害関係者の実情等を踏まえた利用調整が必要であり、関係省庁がその円滑化を図る仕組み等について円滑に取り組む必要性があるとの検討結果を同本部に報告した（総合海洋政策本部 2014:1）。上記計画においては、海域の適切な管理の在り方に係る方針に基づき海域管理に係る包括的な法体系の整備を進めることも明記されていたが、各年度の年次報告においては進捗状況について特段言及されていなかった。

このような状況において、2016年4月に自民党宇宙・海洋開発特別委員会排他的経済水域に関する法整備推進ワーキンググループは排他的経済水域及び大陸棚に係る我が国の権益の確保に関する法律案要綱を取りまとめた。同要綱案は、EEZ等における外国人による構築物の設置及び海洋の科学的調査を内閣総理大臣の許可制とし、海上保安庁の体制の強化等の法執行体制の強化を図るものであるが（総合海洋政策本部 2016:1）、与党における検討においても法体系の整備には至らなかった。国会日程等の不確定要素がある中で法案を成立させるには、強い

インセンティブが求められるが、EEZ等の開発・利用・保全に関する包括的な法制度へのニーズが十分には高まらなかったことがその一因と考えられる（角田 2020:4）。

5. 環境保全の推進

(1) 環境影響評価法の改正

環境影響評価法は、施行10年後の見直し規定（附則7条）に基づき、2011年4月に一部改正法が公布され、2013年4月に完全施行された。補助金を交付金化する取組が進められていることを踏まえ、交付金の交付対象事業についても対象事業とし（2条2項2号ロ）、環境影響評価法施行令改正により、風力発電を対象事業に追加した。環境影響評価法については、今後の重要な課題として以下の6点が挙げられている（交告 2015:175-176, 182-183、大塚 2020:193-196）。

- ①評価項目の対象のうち、景観については現状では自然景観に限られているが、歴史的景観や都市景観を含むようにすること。
- ②準備書及び評価書への環境の保全のための措置の記載義務は、必要に応じて代替案や代替措置の検討を行うことと解されているが、これらを行うことを法的に義務付けること。
- ③許認可等権者の裁量の縮減。
- ④事業実施後のフォローアップの義務付けの拡充。
- ⑤政策決定、基本構想、基本計画等の戦略的意思決定段階で、代替案を広く含めた環境影響評価を行う、本格的な戦略アセスメントの導入。
- ⑥対象事業にダムの取り壊しや炭素貯留等を含めること。

(2) 海洋汚染の防止

2014年1月から、船舶において使用する燃料油の硫黄分の濃度に関する、より厳しい基準を、米国カリブ海海域においても適用することとなり、また、「2004年の船舶のバラスト水及び沈殿物の規制及び管理のための国際条約」が2014年度中に発効すると見込まれたことから、2014年6月に海洋汚染及び海上災害防止法の一部を改正する法律が公布され、船舶からの有害なバラスト水の排出が禁止された他、処理設備の設置が義務付けられた（神戸大学 2015:242）。同条約は2017年9月に発効し、上記改正法も同日施行された。

(3) 漂着物の処理

日本各地において海岸の漂着ゴミにより、海岸機能の低下や生態系を含めた環境・景観の悪化に加え、船舶の航行、漁業への被害等が生じてきた。漂着物が関係者の努力では処理しきれない質と量であること、法的な処理の責任が不明確で

あること、他の都道府県や外国で発生したものが多く、当該地方公共団体のみに責任を負わせることが不相当であること等の課題が指摘されてきた。こうした状況を踏まえ、海岸漂着物の円滑な処理とその発生抑制を図るため、2009年7月に美しく豊かな自然を保護するための海岸における良好な景観及び環境の保全に係る海岸漂着物等の処理の推進に関する法律が公布、施行され（議員立法）（大塚 2020:512-513）、今後の課題として、漂流ゴミや海底堆積ゴミの回収及び適正処理とその財政的支援等の問題が2009年7月7日の参議院環境委員会の附帯決議で指摘された（参議院 2009:3）。

その後、2014年の海岸法一部改正により、海岸管理者が海岸の維持管理を行う法人及び団体を海岸協力団体として指定する制度が新設されたことは、海岸協力団体が活動の一環として行う海岸の清掃活動に若干のプラスとなった（大塚 2020:513）。

同法は、プラスチックの漂流・漂着ごみ問題の深刻化を背景に、2018年6月に一部改正され（議員立法）、法律名も、美しく豊かな自然を保護するための海岸における良好な景観及び環境「並びに海洋環境」の保全に係る海岸漂着物等の処理の推進に関する法律と改められ、目的規定に海洋環境の保全の観点等が追加され（1条）、事業者に対するマイクロプラスチックの使用抑制に係る努力義務（11条の2）等が規定された。もっとも、プラスチックの使用、排出に係る対策についての事業者への具体的な措置の義務付けは今後の課題である（大塚 2020:513-514）。

（4）海域における生物多様性の保全

2008年5月に生物多様性保全の枠組みを示す生物多様性基本法が議員立法により成立し、関連する施策を総合的かつ計画的に推進するものとされた。同法において注目される点は、生物多様性の保全及び持続可能な利用に際して、科学的に解明されていない事象が多いこと及び一度損なわれた生物の多様性を再生することが困難であることから、予備的順応的取組方法を旨とすること（3条3項）と事業計画の立案段階から実施段階まで段階における環境影響評価の規定（25条）が設けられたことである（大塚 2020:620-621）。

同基本法制定に加え、2009年5月に自然公園法及び自然環境保全法が改正され、目的規定に生物の多様性の確保に寄与する旨が追記（1条）された。さらに、海域における保全施策の充実を図ることを目的とした自然公園法における改正項目として以下の3点が挙げられる（大塚 2020:637-639）。

- a) 干潟や岩礁域等の保全を推進すべく、海中公園地区制度を、海上を含む海域公園地区制度に拡充（22条1項）。
- b) 利用可能人数の設定等により自然生態系の保全と持続的利用を推進すること

を目的とした利用調整地区制度（2002年改正により新設）を海域にも拡充（23条）。

c) 海域公園地区内での動力船の使用を一定の場合に許可制とする等、同地区における行為規制の項目を拡充（22条3項）。

同様に自然環境保全法においても上記 a) 及び c) と同様の改正が行われ、海域特別地区が設置された（27条）。

その後、2019年に沖合域における海洋保護区設定のため、自然環境保全法が一部改正され、沖合海底自然環境保全地域に係る制度が新設された。同改正の最大の背景としては、2010年10月の生物多様性条約第10回締約国会議で採択された愛知目標の2020年目標において、締約国が沿岸域及び海域の10%を海洋保護区に設定することとされていたが、当時の日本の海洋保護区が8.3%に止まっていたことが挙げられる（大塚 2020:644-647）。

6. グローバル化に対応した港湾整備

前述のスーパー中核港湾の創設に伴う2005年の港湾法一部改正により、国が自ら港湾の国際競争力強化のための施策を展開することが可能となっていたが、2008年の港湾法一部改正により、首都圏及び近畿圏の大規模災害に備えるべく、川崎港及び堺泉北港にそれぞれ設置された「基幹的広域防災拠点」を災害発生時に限り、国土交通大臣が直接管理運営する制度が創設された（黒田 2014:202-203）。

一方で、近隣アジア諸国の港湾において、日本の倍の速度でコンテナ取扱量が増大していたが、コンテナ船の大型化が進展する中、日本の港湾に寄港する基幹航路数が減少し、日本発着のコンテナ貨物のアジア主要港積み替え（トランシップ）が急増していた。このような現状を踏まえ、中核・中核国際港湾、スーパー中核港湾⁷¹に続く機能別の港湾全国配置政策として、2009年10月、民主党政権下で、国際競争力の高いコンテナ港湾を育成すべく、「選択」と「集中」の方針に基づいて、「国際コンテナ戦略港湾」の選定が行われた。選定された港湾においては、フィーダー輸送網の抜本的強化に加え、民間企業も出資可能な港湾運営会社を設立して、戦略的な一体運営を行うことにより、公設民営化を通じた国際競争力の強化を図ることとされ、2010年8月に阪神港及び京浜港が選定された。中核国際港湾であった伊勢湾及び北九州港湾が、国際コンテナ戦略港湾に選定されなかったのは、国にとっての港湾投資の選択と集中の観点からの新たな港格付けであったことによるものであった。上記の選定に基づいて、日本の港湾の格付けを見直し、港湾管理者の

⁷¹ 本来コンテナターミナル・オペレーターとの経営規模拡大を目指していたが、本来の意図から離れて、港湾の全国配置論としての議論に発展したとの指摘がある（黒田 2014:158）。

行政機能から港湾の運営機能を分離する枠組みとしての「港湾運営会社」制度を創設すべく、港湾法及び特定外貿埠頭の管理運営に関する法律が 2011 年 3 月に改正され、同年 12 月に全面施行された。具体的には以下のとおりである（黒田 2014:158-164, 203, 211-214）。

- ①従前の特定重要港湾、重要港湾、地方港湾の 3 区分を、国際戦略港湾（京浜港、阪神港）、国際拠点港湾（両港を除く従前の特定重要港湾）、重要港湾、地方港湾の 4 区分に変更した。このうち前 2 者に対しては、予算面に止まらない様々な形態で国が港湾運営に関与する法的根拠を整備した。
- ②複数の公共埠頭の集合である埠頭群の運営を一体的に行う主体として港湾運営会社を 1 つの港湾に 1 社に限り指定する。指定権者は、国際戦略港湾においては国土交通大臣、国際拠点港湾においては港湾管理者（43 条の 11）であり、港湾の公共性を確保するために国及び港湾管理者による監督命令（43 条の 17）、料金変更命令（45 条）等を規定した。
- ③国際戦略港湾への支援策として、大水深コンテナターミナル（水深 16m 以上）の耐震強化岸壁を整備するための直轄事業の国庫負担率の引き上げ（2/3→7/10）と大水深コンテナターミナルに付帯するコンテナヤードの直轄事業対象への追加、埠頭群を構成する国有財産の国から港湾運営会社への一括直接貸付（55 条）、港湾運営会社から港湾管理者への港湾計画変更に係る提案権の創設（3 条の 4）等を規定した。

港湾運営会社制度の創設による港湾の管理運営の民営化については、以下の課題を検討していく必要がある（黒田 2014:214-218）。

- ①港湾運営会社を発展させる視点からの、港務局制度の抜本的な見直しも含めた新たな港湾管理者制度の検討。
- ②港湾戦略の展開に関する政策において国が果たす役割と責任の拡充。
- ③国有港湾施設の質と機能を適切に維持していく観点からの、港湾管理者に対する管理委託制度（54 条）の抜本的な改革。
- ④コンテナターミナルにおける災害リスクの管理に係る方針を出資者、荷主、船社、港湾運送事業者等へ提示することを通じた、会社経営とサービス供給の安定性、復元性の高さの周知。

他方で、石炭、鉄鉱石、穀物等のバラ貨物の輸送船（バルク船）が入港する港湾についても、船舶の大型化に対応できておらず、港湾の水深不足を補うためのハブ港からのフィーダー輸送等企業間連携を促す制度が整備されていない等の課題があった。このため、2011 年 5 月に「国際バルク戦略港湾」として、穀物については釧路港、鹿島港、名古屋港、水島港、志布志港の 5 港が、鉄鉱石については、木更津港、水島港・福山港（両港で連携）が、石炭については小名浜港、徳山下松港・宇部港 3 港が、それぞれ選定され、2013 年の港湾法一部改正により、国の支援の枠

組みが提示された。(黒田 2014:164-170, 175)。

さらに、中国・韓国・ロシアをはじめとする日本海対岸諸国の経済発展を日本の成長に取り入れつつ、日本海側港湾の国際競争力を強化するため、2011年11月に「日本海側拠点港湾」が選定された。このうち、「総合的拠点港」として、新潟港、伏木富山港、下関港、北九州港、博多港の5港が、国際海上コンテナ、国際フェリー・国際RO-RO、国際定期旅客、外航クルーズ(定点クルーズ)、外航クルーズ(背後観光地クルーズ)、原木、LNG、リサイクル貨物の区分全体で、これら5港を含む19港が選定された。加えて、日本海側拠点港に選定されなかったものの、拠点港選定に向けて官民挙げて計画を立案し、提案したことを考慮して、留萌港、能代港、七尾港、唐津港の4港については「拠点化形成促進港」に選定された(黒田 2014:170-174)。

これらの港湾の選定に際しては、港湾管理者や港湾運送事業者、船社、荷主企業等が、国が示す方向性に沿って、それぞれの創意工夫を自ら調整しつつ発展戦略を描く点に特色があり、過去の慣習の打破や一元的なガバナンスの発揮を実現すべく、従来の枠組みを超えた地方公共団体や民間事業者の連携、共同作業を求めた点で、港湾政策史上画期的な試みであった(黒田 2014:174)。

7. 東日本大震災における被害を踏まえた海岸法改正

東日本大震災における津波による甚大な被害を踏まえ、海岸における防災・減災対策を強化し、海岸保全施設の老朽化に早急に対処すべく、2014年に海岸法が一部改正された。主な改正内容は、以下の5点である(国土交通省水管理・国土保全局 2014)。

- a) 減災機能を有する森林と一体化した粘り強い構造の堤防等を海岸保全施設に追加。
- b) 現場作業員の安全を確保すべく水門・陸閘等の操作規則の策定を義務化。
- c) 海岸保全施設の維持・修繕に係る統一的な基準を策定。
- d) 海岸保全区域内における座礁船舶の撤去を海岸管理者が船舶所有者に命令する権限を付与。
- e) 海岸管理者が海岸の維持管理を行う法人及び団体を海岸協力団体として指定する制度の新設。

このうち、上記改正点 a) に関しては、震災復興事業において、大型構造物が被災した沿岸に連続的に建設されたことによる被災地における社会的摩擦に対処する側面もあり、前述の 1999 年改正において環境への配慮が盛り込まれたにもかかわらず、海岸管理が構造物偏重のまま生態学的側面が軽視されてきたことによる問題点が顕在化したことに因るものであると指摘されている(清野 2019:17-19)

8. 沿岸域管理管理法制度の検討

一般海域管理法案の検討は 1960 年代以降、当時の建設省、運輸省等において実施されてきたが、いずれも法制化に至らなかった。その後、海洋基本法成立の前後の時期に国土交通省内において上記法案に係る検討が行われた。以下の検討は、同省水管理・国土保全局水政課の協力を得て同課担当者にヒアリング⁷²した記録に基づくものである。

(1) 国土交通省海洋・沿岸域政策大綱の策定に際しての議論

国土交通省海洋・沿岸域政策連絡会議は、国土交通省海洋・沿岸域政策大綱の策定に向けて、今後の海洋・沿岸域政策のあり方について検討を行った。その際、法整備についても検討されたが、その中では、総論的な指摘として、漁業問題や外交問題、資源エネルギー問題等を含め全政府的な検討や調整により、コンセンサスを得た上で行われる必要がある旨の指摘、排他的経済水域や大陸棚までを含む海洋・沿岸域全体について、国としての総合的な政策方針を確立し、推進していくための制度的枠組みとしての法制度の整備が必要との議論もあった。

その上で、沿岸域の総合的管理に係る制度を巡る議論のうち、関係主体の総合的な連携・協働を確保し、現行法の空白領域（地理的及び分野的）となっている重要課題への対処のための法制度の整備の必要性が指摘されている。現行法制における具体的な空白領域として、一般海域における座礁船等の支障物件の処理、海砂採取による海底地形の形質変更行為の規制、廃棄物の海洋投棄行為規制における地域の総合判断に基づく特例措置、海面の利用調整のための行為規制の導入、漂流・漂着ゴミ対策、外洋における無人離島の保全及び利活用が列挙されている。これに対して、空白領域であるから法律が必要とするのは論理の飛躍である、個別法の空白域であることによりどの部分でどのような国民の利益が失われていて、それをどのような立法で補っていくのか十分な説明が必要、との反論もあった。また、一般海域の管理等既存の個別の行政分野でカバーできない分野が存在していることに対しては個別法で手当てすべきとも指摘されていた。その上で、国益保護の観点から緊急に法整備を行うべき個別法の空白域として国境近辺における国土の開発・保全の問題が挙げられていた。

一般海域に係る公物管理制度の導入に関しては、海洋を公物管理というほど十全に管理制御することは困難であるから、課題の解決に必要な行為規制等の枠組みを必要に応じて整備していくことが現実的との指摘もあった。その上で、基本

⁷² 筆者が 2018 年 10 月に現職の課長補佐クラス、2020 年 9 月に 2007 年時点の係長クラス及び現職の課長補佐クラスの担当者に対し、それぞれ匿名を条件に、2007 年時点における沿岸域管理法案に係る検討の経緯及び内容をヒアリングした。

的な課題のうち、どれが現行法では対応困難で、国民の多様な要請に適確にこたえていくための公物管理体系の確立が必要とされるのか、また、どのような内容の規制が必要とされるか等について検討を深める必要性があるとされた。

上記の検討を経た後、2006年6月に国土交通省は「国土交通省海洋・沿岸域政策大綱」を公表した。公表版においては、「Ⅲ. 海洋・沿岸域に関する施策とその推進 7. 海洋・沿岸域の総合的管理を推進する」において、海洋・沿岸域の総合的管理について、国の施策の基本方向を定立することと、各地域における計画策定等の取組を着実に推進する、との記載に止まっている（国土交通省総合政策局環境・海洋課海洋室 2006:19）。このことは海洋、沿岸域全体を包摂する法制度の整備が国土交通省単独では困難であることを示すものといえることができる。

(2) 国土交通省河川局における検討

当時の国土交通省河川局（現・水管理・国土保全局）水政課の担当者の記憶によると、海洋基本法の制定を機に、同局は一般海域管理法案を検討していた。同法第25条（沿岸域の総合的管理）の規定において、沿岸の陸域及び海域が適切に管理されるよう国が必要な措置を講ずると規定されていることから、国土交通省の所掌の範囲内のものと判断されたようである。

その結果、既存の個別法で対処できない分野が主に自然環境保護（海洋生物保護法の欠如）であるものの、国土交通省所管分野では、一般海域における座礁船の撤去や海面に流出した油、廃棄物の回収、利用調整（既存法と重複）等に限られるが、自然環境保護は環境省との調整が困難であり、それ以外については引き続き検討すると結論付けられたようである。

この検討と前後して、水政課は2007年11月～2008年2月に海岸管理者である以下の各県及び市の海岸管理担当課長等へ匿名を条件に沿岸域管理に係る問題点についてヒアリングを行い、以下のような問題点を把握した。

a) 内灘町への洋上風力発電設備の設置（石川県）。

県は、洋上風力発電設備の設置は、景観の悪化や沿岸漂砂への影響を懸念して洋上風力発電設備の設置に消極的であり、県公共用財産管理条例に基づく行政財産の使用収益許可事由に該当しないことを理由に不許可とした。同条例には洋上風力発電設備の設置を想定した規定が設けられていなかったが、一般海域における行為規制に係る法制度を整備する必要があるのではないか。

b) 松島湾内の水質改善の推進及び座礁船に係る補償交渉への支援（宮城県）

県河川・海岸部局は水質改善事業の事業に注力したいと考えているが、本来の業務は国土保全であるため、同事業に注力できるよう、水質改善に係る新法を制定すべきではないか。漁港区域内における外国籍座礁船の撤去に係る費用及び漁業補償のため、海外の保険会社と交渉しているが、県が交渉の要領を得て

いないため、代わりに国が保険会社と交渉する部局の設置は可能か。

- c) 地先水面や相模川河口における漁業とレジャーの利用調整ルール（神奈川県平塚市）

2000 年に関係者が参画する委員会での議論を経て、漁業操業と水上バイクの利用調整に係るルールを策定した。海洋レジャー全般にわたる利用調整に係るルールを策定するためには協議会等の設立を制度化する必要があるのではないか、その際ルール策定主体は都道府県か市町村のいずれにすべきか。

- d) 漂流・漂着ゴミにおける海外の発生源対策、廃棄物の処理及び清掃に関する法律における海岸清掃責任（長崎県）

清掃活動を行うボランティア、NPO への支援制度が必要ではないか。また、同法における廃棄物処理の包括的責任を負う市町村と管理地の清潔維持責任を負う海岸管理者の役割分担の明確化が必要ではないか⁷³。

- e) 総合的土砂管理に係るガイドラインの実効性確保（鳥取県）

2005 年に河川、港湾、海岸等各管理者が連携した総合的な土砂管理に係るガイドラインを策定したが、同ガイドラインに実効性を持たせるためには法的拘束力の付与と関係者による協議会設置の制度化が必要ではないか。

これらの事案は、いずれも沿岸域管理法案の検討を具体化させるものではなく、その後特段の検討は行われていないとのことであった。さらに、一般海域の管理者、境界、帰属する地方公共団体、利用調整、行為規制等について、EEZ の利用及び管理と関連付けた検討がされなかったのは、国土交通省内の他の関連する部局、他省庁、内閣官房等と連携せずに河川局内部だけでの検討に止まったことに因るものであると考えられる。その背景として、(1) で前述した「国土交通省海洋・沿岸域政策大綱」（2006 年 6 月公表）の省内の検討において、個別法の空白域（空間、規制）が指摘され、法制化の必要性を訴える意見も挙がっていたものの、法制度の不備による具体的な弊害に対する問題意識が国土交通省内全体で共有されなかったことも考えられる。

9. 再生可能エネルギーの開発に向けた海域管理法令の整備

(1) 洋上風力発電の促進に向けた法令の整備

港湾区域における洋上風力発電設備の設置を円滑化すべく 2016 年に港湾法が一部改正され、最長 20 年間に亘る公募占用許可制度が創設された。他方で、このような個別目的での海洋空間の利用に係る制度により管理されていない一般

⁷³ 本件については、海岸漂着物処理推進法の制定（2009 年）により立法的に解決済と考えられる。

海域において洋上風力発電設備を設置する場合には、都道府県による海域管理条例、公共物管理条例に基づいて占用許可を行うことが想定されていたが、2018年に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係る法律が制定され、公募占用許可制度が創設された。

同法においては、国土交通大臣が海洋再生可能エネルギー発電設備の設置に係る水域占用を許可することが規定されているが（19条）、港湾法とは異なり、一般海域の管理者を規定しておらず、海洋再生可能エネルギー発電設備の設置に必要な限度での規定が設けられているに止まるため、同法は8.で前述した沿岸域管理法制度に該当するものではない。また、同法の制定に当たって、国土交通省設置法に規定する所掌事務の見直しは行われなかった。

同法に対しては、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おり、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であり、実質的な一般海域管理法の内実を持つ個別活動規制法との評価もある（來生2018:27）。他方で、一般海域管理法が整備されない原因については、本章までの議論を踏まえて、次章で検討することとしたい。

（2）一般海域の管理法令の不備が問題となり得る事例

1990年代に、放置艇に起因した船舶航行への支障、洪水・高潮時における流水の阻害、舟艇の流出による災害の発生等が深刻化したため、1996年度に建設省・水産庁・運輸省合同で放置艇の全国実態調査を実施し、水際線で確認したプレジャーボートの約2/3を占める約138,000隻が放置艇であることが判明した（日本港湾協会 2007:200）。なお、廃棄物処理法第16条では、廃棄物の投棄を禁止しているが、放置艇には廃棄された舟艇のみならず放置された舟艇も含まれるため、同法のみでは対応できないと考えられる。

プレジャーボート等の船舶の廃棄、放置は航行の安全、漁業、海域環境の保全、海洋レジャー等に悪影響を及ぼし得るため、国土交通省（水管理・国土保全局、港湾局）、農林水産省（水産庁漁港漁場整備部）が、従前から対策を実施してきた⁷⁴。具体的には、前述の港湾区域（2000年港湾法一部改正）、海岸保全区域（海岸

⁷⁴ 放置艇の取り締まりは、本来は利用調整ではなく、警察作用に関する事例であるため、海域の管理権限の有無とは無関係に取締可能ではあるが、実際は管理権限が不明確であれば、必要な体制、予算が整備されず、対策の実施は困難と思われる。また、舟艇を海域から除去することまでは可能であっても、舟艇を一定期間保管後、競売するには根拠法令が必要であり、その際、当該海域の管理権限が規定されていることが必要であると考えられる。

法)、漁港(漁港漁場整備法)等における船舶の廃棄、放置禁止。所有者不明の場合の簡易代執行手続の規定がそれぞれ整備された他、2001年7月には、放置艇の所有者を明らかにするため、小型船舶の登録等に関する法律が制定された(日本港湾協会 2007:200)。

現行法の不備によって生じる課題への対応の一例として、以下の事例が挙げられる。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すべく、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。同基本方針においては、プレジャーボートの保管場所の確保を担保すべく、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(広島県土木振興部港湾課 2018)。なお、広島の水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。

10. 小括

日本の海洋管轄水域の総合的開発及び保全に対する関心が高まる中、2007年に海洋基本法が制定されたが、同法案の国会審議において、東シナ海の日中のEEZにおける科学的調査への対処に加え、領海及び接続水域に関する法律における特定海域の扱いについては議論が深まることなく先送りされた。

漁業に関しては、2018年に公布された漁業法一部改正法において、沿岸漁業に関しては、漁協等が都道府県知事の指定を受けて沿岸漁場の保全活動を実施する制度が導入された。今般の公的漁場管理制度の創設により極めて透明性の高い仕組みが求められるようになったが、漁業以外の利用との調整を漁協が適切に行うことができるかどうかは今後の同法の運用次第である。

海洋資源開発が活発化する中、国が率先して開発を促進できるようにすべく、鉱業法が一部改正され(2011年)、また、2016年4月にはEEZ等における外国人による構築物の設置及び海洋の科学的調査を内閣総理大臣の許可制とする法律案要綱を自民党ワーキンググループが取りまとめた。この法案は現段階では成立していないが、その原因は関係者間においてEEZを包括的に管理の対象とする制度を創設するニーズが高まっていないことであると考えられる。

港湾については、日本の港湾に寄港する基幹航路数が減少する中で、国際競争力を高めるべく、2011年の港湾法一部改正において、従前の特定重要港湾を国際戦略港湾と国際拠点港湾に再編するとともに、公共埠頭群の経営を一体的に行う主体と

して港湾運営会社を指定する制度を創設した。後者に関連して、今後、港務局及び地方公共団体が担ってきた港湾管理者制度の見直しを検討していく必要があると考えられる。

海洋基本法の成立を機に、国土交通省内において、一般海域に係る公物管理法案が検討された。2006年6月に公表された「国土交通省海洋・沿岸域政策大綱」の策定に際して、省内では上記の法制度の整備について議論していたものの、必要との結論に至らなかった。その後、河川局において、沿岸域管理法制度を検討したものの、法制度の整備が必要となる具体的な事案が得られなかったことで、こちらの検討も中断した。その後、洋上風力発電への社会的必要性が高まったことにより、2016年には港湾法一部改正により、港湾における長期間の公募占用許可制度が創設された。さらに、2018年に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の促進に関する法律が制定され、一般海域においても同様の制度が創設された。同法に対しては、同法に設けられた、当該海域における利害関係者の参加により具体的な利害調整を行う手続を適用して、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、同様の立法により対処することが可能であるため、実質的な一般海域管理法の内実を持つ個別活動規制法との評価もある（來生2018:27）。他方で、現状における、一般海域管理法が整備されないことによる問題の一例として、同海域において法令に基づく放置艇対策を実施できず、必要に応じて各都道府県が条例を制定して対応することが挙げられるが、一般海域法案が整備されない原因については、本章までの議論を踏まえて、次章で検討することとした。

第5章 海洋空間の利用調整に係る総合的制度が整備されない原因

本章では、これまで各章で検討した、海洋空間が全体としてどのように利用されているか、競合する海洋利用を調整すべくどのような法規制が設けられているか、国際的にはどのように利用調整に係る手段が講じられているか、さらに、これらの法制度が歴史的にどのような経緯で整備されてきたかという点を踏まえて、海洋空間の利用調整に係る総合的制度が整備されない原因についての本稿の結論及び政策的含意を導き出すこととしたい。

第1節 海洋空間の利用調整における課題

日本における海洋空間の利用調整は、歴史的に海上交通安全、港湾、海岸防災等個別目的で特定の海洋空間を円滑に利用するための制度の整備が進められてきたが、それ以外の海洋空間については利用調整に係る制度の空白域となっている。このため、個別目的での海洋空間の利用調整に係る制度が整備されてきた海洋空間とそれ以外の海洋空間に二分して、それぞれどのように利用調整が進められ、また、どのような課題が生じているのか、その解決に当たっては何が必要かという点を検討していきたい。

1. 特定の目的での海洋空間利用における調整

海上交通安全、港湾、海岸防災等個別目的で特定の海洋空間を円滑に利用するための制度は、その必要性の高まりに応じて、関係省庁が他の関係省庁との調整を経て、順次整備してきた。その際、関係省庁間においては、同一の海洋空間において重複する他の利用の調整（例えば巨大船舶の航行と漁業の操業）のみならず、どのような利用目的に重点を置いて海洋空間を利用するか（例えば港湾において施設の整備に重点を置くか、または物流サービスの振興に重点を置くか）という点についても合意に至るまで長い年月を要する事例もあった。

このような特定の目的での海洋空間の利用（特定目的利用）に係る制度には、その海洋空間の管理主体、管理の対象となる海洋空間の範囲の設定（他目的での同一海洋空間の利用との調整を含む）、同空間における行為に対する規制（許認可を要する行為、禁止される行為等）及びその監督・取締に係る手段等が規定されている。他方で、瀬戸内海の航路上におけるこませ網による操業のように、両者の調整を図る制度が整備されながらも、現場における双方の利用調整が必ずしも円滑に進んでいない事案もある。この事案に関しては、航路という線的な海洋空間のみならず、より広域的に利用調整を行う制度が整備されていないこともその一因であると考えられる。

特定目的利用に係る法制度は限定された海洋空間を対象としたものであること

が通例であるが、より広範囲な海洋空間を対象とした制度の一例として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が挙げられる。同法は、洋上風力発電の導入促進に対する社会的要請の高まりを受けて策定され、整備促進区域を指定し、同区域における洋上風力発電設備の設置に必要な利用調整及び規制等海洋空間の管理に係る規定を整備している。同法は、港湾、漁港等の特定目的利用に係る制度が整備されていない海洋空間のうち、洋上風力発電設備の整備促進に係る海洋空間を指定するものであり、広域的な整備計画の策定を伴うものではない。このため、同法は、一般海域を対象としているものの、洋上風力発電設備の設置に係る手続を規定することに止まっている点で、特定目的利用に係る法制度に分類され、その点において従前からの法制度の延長線上にあると位置づけられる。

同法が、建設省、運輸省等による海洋空間の管理に係る法案とは対照的に、関係省庁の合意を得られた要因として以下の点が挙げられる。すわなち、洋上風力発電導入に伴う経済的実益が法制度の制定の誘因となった点に加え、海洋空間の管理の目的及び主体に加え管理が及ぶ範囲をどのように設定するか、他の利用との間でどのような調整が必要か、どのような行為を規制する必要があるか、規制に対する監督・取締の手段をどのように確保するか等の論点について一般的に結論づける必要がなかった点である。

2. 特定目的利用以外の海洋空間利用における調整

特定目的利用に係る制度が整備されていない海洋空間において、これらの空間を一般的に管理し、利用調整を図る制度は整備されていない。このような海洋空間においては、特定目的利用とは対照的に、どの利用に重点を置くかという点が定まらない限り、以下の点に係る調整において困難が生じうる。第一に、海洋空間を管理する主体を規定する必要がある。仮に国が管理する場合には海洋利用に係る所掌は分野に応じて異なるため一義的に規定することが困難であり、また、管理に係る法制度をどの省庁が所掌するかという点についても同様の困難が生じる。第二に、管理が及ぶ範囲についても利用によって異なるため、どの程度の範囲をどのような手続を経て設定するかを規定することが困難である。第三に、他の海洋空間利用との間での調整についてもどのような主体とどのような内容の調整を行うかという点を明確に規定し難い。第四に、海洋空間の利用の支障となる行為を禁止または許認可の対象とする上でどのような行為を対象とするか、それらの規制に対する監督・取締の実施主体の設定、実効性の確保等も課題となる。現状においては、これらの点を明確にすることができないため、空間を管理する制度が整備されていないと考えられる。

1960年代以降、建設省、運輸省等において、法令に基づく海洋空間の管理におい

て空白域があることを問題視して、これらの海洋空間を管理するための法令を整備しようとしたものの、いずれも法制化に至らず頓挫したことは、これらの点について明確化することが困難であり、他の関係省庁を説得する材料を用意できなかったことによるものである。

また、現行の海洋基本計画において、海洋空間計画の実態の把握に加え、その必要性と課題及び活用可能性について検討を進めることとされているが（内閣府総合海洋政策推進事務局 2018:68）、海洋空間計画を策定する場合には、以下のような課題が考えられる。最初に、どのような目的で計画を策定するかを明確にする必要がある。実際に海洋空間計画を策定している国々のうち、米国においては海洋と沿岸域の環境保護、EU においては環境、社会経済、文化資源の劣化への対処、英国においては海洋空間の利用の輻輳化による利害対立の増加及び洋上風力発電の推進、豪州においてはグレートバリアリーフの貴重なサンゴ礁生態系の持続的かつ長期的な利用、中国においては海洋産業の発展に伴う沿岸域環境の保全、資源の管理及び利用調整となっている。対照的に、現状の日本においては、どのような目的のために海洋空間の利用及び保全を図るのかという点についての議論が具体化していない。

加えて、海洋空間の範囲を設定して具体的な利用及び保全に係る計画を策定する際に、その境界を明確にする必要がある。この点に関しては、地方自治法において、陸域及び海上の境界の設定基準に係る法制度が未整備（設定手続のみ規定）であり、実際に海上の境界線が未画定の箇所も存在することに加え、領海（領海を 12 海里に拡張した際に 5 海峡を特定海域に指定して領海を従前の 3 海里に凍結）、接続水域、EEZ に係る日本の法令は区域の設定に止まり、EEZ の利用・管理に係る規定は漁業と鉱業に係るものを除きほぼ未整備である。さらに、日中、日韓、日ロいずれの近隣国とも領土問題に関連して、領海、EEZ の境界が未画定である。

領海、EEZ を設定し、近隣諸国との境界を画定させることは、領土問題と関連し、安全保障、国益確保（特に水産資源、海底鉱物資源）に直結するため、各国とも自国の利益を最大化しようとするが、国際的に強制力を持った解決手段がないため、境界画定が困難である。この点については、そもそも国際条約（国連海洋法条約）の内容を明確化し、司法機関（国際司法裁判所）に強制力を持たせることに、加盟国間で了解が得られなかったことに遡る。その後、大陸棚と EEZ の境界画定に係る判決もある程度蓄積され、EEZ の境界画定は中間線によるとされている事案が多いが、個別事情を考慮する判決もあるため、双方にとって自国に有利な結論が得られるとは限らない。このため、双方の国が自国に有利な境界線を主張したままでいられるようにすべく、司法機関に強制力を持たせようとせず未解決のままにしておこうとする誘因が働くと推定される。

第2節 陸域における利用調整との比較

前節で述べたように、海洋空間においては、個別目的で特定の空間を円滑に利用するための制度の整備が進められてきたが、それ以外の空間については海洋空間の管理目的及び主体に加え管理が及ぶ範囲をどのように設定するか等の点が未解決のため利用調整に係る制度の空白域となっている。

このような管理及び利用調整に係る規制法令の空白域が存在することは、海洋空間の特性に基づくものであるように思われるが、このことは人間の居住空間である陸域における利用調整と対比することで明白になる。両者の主な相違点として以下の5点が挙げられる。

- a) 海上は陸域と異なり、浮体による一時的な居住を除き居住不能である。
- b) 科学技術が発展したとはいえ、海底鉱物の種類、埋蔵量等海域に関する情報は陸域に関する情報よりも大幅に少ない。
- c) 陸域においては地方公共団体間の境界及び土地の所有者が明確であるが、海域においては、地方公共団体間のみならず国際的にも境界が未画定であり、所有者は国(私有は不可)とされている。領海及びEEZ全体の管理、境界を明確にする法令が未整備であり、特に日中・日韓間のEEZの境界を巡る紛争が未解決である。
- d) 陸域においては、国土形成計画、都市計画、農業振興地域整備計画等各種の空間利用計画が策定されている。海域においては、特定の目的のために利用する海域を対象とした計画が整備されているが、より広い領域を対象とした海洋空間計画は策定されていない。
- e) 陸域においては道路、河川、都市計画等、海域においては漁業、海運、港湾、資源開発、海洋安全保障等、いずれも分野毎の法令に基づき、管理者、規制、利用調整が規定されている。他方で、陸域においては、地方公共団体の首長の権限となっているものが多く、これら縦割りの法令による空間管理が最終的に一元化されるものの、海域においては、境界が未画定であることが多いため、既存の法律により権限及び範囲が規定されているもの以外は、利用調整及び管理が実施されていない。

このように、陸域においては、海洋空間とは対照的に、空間の管理及び利用調整に係る規制法令が整備されているが、その相違が生じる原因は陸域が私的所有権の対象であり、これらの制度の空白域を解消する政策的な必要性及び切迫性が高いからであると考えられる。

第3節 結論

本節では、前節までの議論を踏まえて、日本における海洋空間の利用調整に係る制度を整備する上で必要と考えられる要素を集約したい。最初に、経済情勢、自然災害等制度を所掌する主体が影響を及ぼせない外部の要因により制度を整備せざるを得ない事態に追い込まれた場合に制度の整備が進展すると考えられることから、政策的

な必要性及び切迫性が制度の整備に必要である。その一例として、港湾法、海岸法等、特定目的利用に係る利用調整に係る制度が整備されてきた主な理由が、海上輸送の拠点である港湾を整備することや、国土保全のために海岸に堤防等の施設を早急に整備すること等が強く求められていたことであったことが挙げられる。

次に、政策的に必要不可欠とまではいえないとしても制度を所掌する主体が自身にとって政策的な実益があると判断する場合には、当該主体が自主的に制度を整備することを決断すると考えられる。その一例として、再生可能エネルギーに対する社会的なニーズの高まりが、港湾において洋上風力発電の設置手続を円滑化する制度の整備に止まらず、従前、空間を管理する法令が整備されていなかった海洋空間を対象とした制度の整備を可能とした事例にみられるように、政策的な実益が、従前は関係省庁間の調整が困難と思われた制度の整備を推進する原動力となる。

加えて、このような制度の整備に当たっては、特に海洋空間の利用において競合し調整が必要となる他の利用との調整が必要となるが、その際、それぞれの利用に係る省庁が異なる場合には省庁間調整が不可避となる。この場合、船舶航行と漁業操業等同一の海洋空間において競合する他の利用との調整のみならず、港湾における物流サービスの振興あるいは社会資本の整備等同一の海洋空間の利用においてどの側面に重点を置くかという点についても関係省庁間の調整を経て合意に至る必要がある。このような調整が関係省庁間では困難である場合には内閣等省庁を超えたレベル、さらに、海底資源開発等の事案においては領海及びEEZの境界画定、境界付近での利用に係る関係国との協定が必要となり、この場合は外交交渉による利害調整が必要となる。

以上を踏まえると、日本における海洋空間の利用調整に係る制度を整備する上で必要と考えられる要素は、政策的な必要性及び切迫性、政策的な実益に基づく推進力、省庁間、省庁を超えたレベル又は外交交渉による利害調整の3点に集約されるのではないかと考えられる。以下、それぞれの内容について、順次検討していくこととしたい。

1. 政策的な必要性及び切迫性

従前、整備されていなかった制度を新設する際には、従前とは異なる政策的な必要性及び切迫性が求められる。この点に関連して、陸域においては、利用及び管理に係る法令も整備されているが、その理由は陸域が海域とは対照的に私的所有の対象であり、制度を整備する政策的な必要性及び切迫性が高いからであると考えられる。

海域においても、海洋空間計画の策定を可能とするためには、海洋利用において何を優先するか(例えば、水産資源の利活用、生態系保全等)を明確にすることが必要であると考えられる。また、現行の個別海域の管理に係る法令は政策的な必要性及び切迫性に基づいて制定されたものである。例えば、港湾法(1950年制

定)については戦後、公物管理において法的根拠が必要となったこと及びGHQに接収されていた横浜港及び神戸港の港湾施設の返還が迫っていたことが背景にあった。また、海岸法(1956年制定)については、1950年代前半に台風に伴う高潮により多大な被害が発生したことから、防潮堤等による海岸防災が早急に必要とされていた。

他方で、一般海域のように、洋上風力発電の利用促進に係る制度を除けば、利用及び管理に係る法令が空白の区域が残存しており、また、領海における特定海域、EEZに係る境界が未画定であり、自国の権益の確保に係る法令が未整備であること等、法令の不備が指摘されている分野がある。その理由は、現時点においては、どの省庁も、科学的知見の不足により当該分野において特段施策を講じておらず、新たな法令の整備等の措置を講じる政策的な必要性及び切迫性が欠けているからではないかと考えられる。

2. 政策的な実益に基づく推進力

政策的な必要性及び切迫性に加え、政策的な実益が制度の新設又は変更への推進力となる。逆に、省庁間、省庁を超えたレベル又は外交交渉による調整とも関連するが、当該海洋利用及び管理に係る各省庁は、空白域の存在を認識しながら、現時点では当該組織にとって、資源・人員・予算に見合った利益となることが確実でない場合には、空白域の利用及び管理を意図的に回避・放置しているのではないかと考えられるのではないかと(消極的セクショナリズム)。

例えば、国土交通省河川局における沿岸域管理法案における検討の事例のように、海岸漂着廃棄物の増大や内陸部からの土砂の流入の減少による砂浜の縮減等に対処すべく立法化が提案されながらも、その具体的実現可能性及び実益(関係省庁との連携が可能か、実際に廃棄物の縮減や砂浜の養生が可能か)を示すことができなかったことが、立法化に至らなかった背景であると考えられる。

他方で、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(2018年)は、再生可能エネルギーの普及促進を図るとの社会的及び経済的実益に対処すべく、一般海域における洋上風力発電設備の設置を円滑化することを目的としており、従前から、公物法による空間管理の空白域となっていた海域において、工作物による長期間の海域占用の許可に係る制度を新設した点に特徴がある。同法は関係省庁間における調整も幅広く規定しており、今後、新規の海洋利用に係る需要が増大した場合にも同様の立法に拠る対応を可能としたものと考えられる。

3. 省庁間、省庁を超えたレベル又は外交交渉による調整

海洋空間の利用及び管理に係る調整は多分野に亘るものであり、例えば、海洋空

間計画が策定されている英国においても、海洋空間計画に係る許認可手続を所管する省庁を一元化したものの、それ以外の局面では依然として関係省庁間の縦割りが問題となっている。

日本においても、海洋空間の利用及び管理には多数の省庁が関与しているが、その中で特定の省庁が特に中核的な役割を果たしているわけではない。前節で総括したとおり、海洋空間については、従前は縦割りで港湾、海岸保全等利用及び管理が必要な分野毎に所管省庁が決定されてきた。他方で、現状においても、海洋再生可能エネルギーの利用開発の対象とならない一般海域のように各省庁の所掌の空白域が残存している。

このように海洋空間の利用及び管理に係る制度の整備及び運用においては、関係機関による調整が不可避であるが、このような事案における調整を第1章第2節5.で前述した省庁間セクショナリズムに係る先行研究において取り上げられている事案における調整と比較することにより、その特徴を明らかにすることとしたい。

1) 関係省庁間における調整

官庁セクショナリズムに係る今村都南雄の研究における事例に共通する事項として以下の3点が挙げられることは第1章第2節5(5)で前述した。

- a) 新規の施策の内容及び争点が明確である。
- b) 関係省庁の数が少なく、これらの省庁が当該分野に深く関与している。
- c) このうちのいずれかの省庁が実施しようとした新規施策が、他の省庁の既存の所掌を侵すものであると捉えられたことが紛争の要因である。

上記のような省庁間の権限争いが生じる典型的な事案とは異なり、海洋の利用及び管理の分野のように、関係省庁の数が多く、かつそれらの省庁において、当該分野との関係性が特に強い省庁が存在しない場合には、省庁間の権限争いは生じ難いのではないか、あるいは、関係省庁がいずれも積極的な手段を講じることによる他省庁との摩擦を回避するために、敢えて手段を講じようとならないのではないかと考えられる（消極的セクショナリズムの事案）。上記の先行研究の事案の特徴である3点と対比すると、建設省、運輸省等において一般海域管理法制の整備を試みた事案における省庁セクショナリズムに関連する特徴的な点として以下の4点が挙げられる。

- a) 制度の内容及び制度の整備が必要とされる理由が具体性に欠けるため、各省庁も自身の所掌分野への影響が不明確なため、省庁間の対立が表面化しない。
- b) 関係省庁が多数に上ることに加え、いずれかの省庁が当該分野に特に深く関与しておらず主導権を取り難いことから、省庁間調整が困難である。
- c) 関係省庁がいずれも問題点の把握及び解決に向けて消極的な態度に終始し、新たな施策を実施することを回避しようとしているように感じられる。

d) 関係省庁間の調整により合意に至らなかった場合に、内閣あるいは政権政党の政治的判断により制度の整備に向けた解決策が提示される可能性は小さい。

この事案を上記の先行研究の事例と比較すると、a)については、施策の内容及び争点が明確でない点、b)については、施策に深く関与する少数の省庁が存在する事案でない点、c)については、いずれの省庁も他の省庁の既存の所掌を侵そうとしなかった点で、省庁間対立が顕在化する事案とはなりえなかったといえることができる。これらの点を踏まえると、一般海域管理法の整備を試みた事案は、関係省庁が自己の権益を拡大しようとして対立が生じる積極的セクショナリズムに該当する事案ではなく、新規施策に対する関係省庁との折衝を回避するために、所掌する省庁が未確定である現状を可能な限り維持しようとする消極的セクショナリズムに該当する事案であると考えられる。

このような消極的セクショナリズムの事案は、積極的セクショナリズムの事案とは対照的にそのような事案が存在することが表面化し難いため、従前の省庁間セクショナリズムの研究において議論されてこなかったと思われる。本稿における議論を通じて、一般海域管理法の整備を試みた事案が消極的セクショナリズムに係る事案であることが示された。このような事案においても、関係機関において制度設計及び制度の運用における問題点や積極的な対応策を講じる場合に想定される他省庁の反応等を検討した結果として、現状維持等の消極的な対応策を講じることが決定されていることが通例である。このため、一旦、制度の整備が必要となった場合には、制度の設計及び運用に係る検討を具体化させることが可能となる。

2) 省庁を超えたレベルにおける調整

海洋空間の利用及び管理の分野において、関係省庁間の消極的な官庁セクショナリズムが作用しているのではないかという点については1)で前述した。このような場合、各省庁より上位の内閣レベルにおける総合調整により積極的な施策が講じられる余地があるとも考えられるが、実際には、2.の政策的な実益の欠如に加え、内閣レベルで主導する政治的なコストが大きいのではないか。例えば、2016年に自民党PTが策定した排他的経済水域及び大陸棚における我が国の権益の確保に係る法律案が現段階において国会に提出されていないこと、現行の海洋基本計画（内閣府総合海洋政策推進事務局 2018:68）において、海洋空間計画に言及されているものの、その実態把握と必要性和課題及び活用可能性に係る検討を進めるとの記述に止まっている。

さらに、第1章第2節5(6)で前述した水資源開発促進法・水資源開発公団法の制定過程において内閣が主体的に総合調整を行った事例、及び(7)で前述した政治的利害の観点から政権与党が干渉して組織的・総合的な土地政策の実施が妨

げられた事例と対比したい。このうち、後者の事例は、以下の2点で海洋空間の利用及び管理に係る政策と対照的である⁷⁵。

- a) 大都市近郊の土地供給が極端に限られていた上に有効活用が図られていなかったことが原因で地価が高騰していたため、厳しい規制は支持層の間での対立・葛藤を引き起こしかねなかったことが、保守系政治家が既得権を維持しようとする誘因となった。
- b) これらの保守系政治家が既得権を維持すべく積極的に関与したことが、政府による組織的・総合的な土地政策の実施を妨げた。

この2点を踏まえると、海洋空間において組織的・総合的な利用及び管理に係る政策が実施されてこなかった理由として以下の3点が挙げられるのではないか。

- a) 従前、利益集団の圧力が特定の海洋空間の利用・管理に係るものに留まり、一般海域に広がっていなかった。
- b) 従前、組織的・総合的な海洋政策を担っていた省庁が存在せず、2000年代になって漸く海洋基本法制定に向けた政治的な動きが強まった（同基本法は2007年に制定）。
- c) 土地と異なり海洋空間の私的所有が認められず、深海底における資源開発等情報量が不十分な分野が多いこと、土地ほどは高度に利用されていないために海域の有限性が意識されていないことから、従前、保守系政治家が関心を持つほどの利権が生じず、内閣レベルでの総合調整を行う必要性も生じなかったのではないか。

3) 外交交渉による調整

領海における特定海域の見直し、EEZの境界画定等が進展しない背景については、1)及び2)とは別途考察する必要がある、日本政府が近隣の関係国政府との外交関係を配慮して政策判断を避けているのではないか、さらに、近隣諸国政府も境界画定に係る政策判断を回避し、国際機関による解決に強制力を持たせないようにしようとしているのではないかとも考えられる。

また、本稿に関連する事案においては、日本を取り巻く国際関係が境界の画定、海洋空間の利用及び管理に係る法制度の整備を促進するのではなく、むしろ消極的な影響を及ぼしていると考えられる点にも着目する必要がある。その一例として、特定海域に係る議論が挙げられる。本制度を規定する領海法案の

⁷⁵ 本事例は主に1950年代～1980年代を対象としており、この時期は総合調整に係る内閣の権限が弱体であったため、与党の有力者である保守系政治家が総合調整を行った。現在であれば同様の事案において、内閣がこのような調整を行うと考えられる。

国会審議(1977年2月)において、政府は統一見解として、国際航行に使用される国際海峡の通航制度が、第3次国連海洋法会議で一般領海の無害通航制度よりも、より自由な通航制度を認める方向で審議されていることを考慮して、この問題が国際的に解決されるのを待って、当面の対応策として決定されたものであることを挙げていた(衆議院 1977:5)。その後、1996年5月の国連海洋法条約批准に伴う領海法改正に係る審議において、特定海域に係る規定を改正しなかった理由として、橋本龍太郎内閣総理大臣は、国際海峡における通航権は、各国の実行の集積が十分ではないために不確定な面等があること、海洋国家である日本は、諸外国が重要な海峡における自由な航行を維持する政策をとることを促進したいことの2点を答弁している(衆議院 1996:10)。さらに、2007年4月の海洋基本法案の審議においても、細野豪志委員から、特定海域は船舶の通航が激しいため国連海洋法条約に規定する通過通航制度に適合しないとの従前からの政府見解に対して、外務省が特定海域における交通量を把握していないこと等が指摘され、政府見解への疑義が指摘されていた(衆議院 2007:12-13)。

上記のように、国連海洋法条約に規定する、国際海峡における通過通航制度に係る運用実績が十分蓄積されていないために、特定海域制度を見直す必要がないとの政府見解は長期間に亘り維持されている。このような見解は、非核三原則に係る議論に発展することを避けるためであるようにも思われる(山内 1995:172)。特定海域制度に係る議論において、国際関係は、国際情勢の変化を踏まえて制度を柔軟に見直すためではなく、むしろ、制度の見直しを避けるための抽象的な理由付けの1つとして、それ以上具体的な議論に踏み込むことを避けるために挙げられているように思われる。

このような分野において、内閣が総合調整を行う上で、政策上の必要性に加え、特に隣国と直接境界を接すること、さらに、分野によっては地域的、世界的な対応が求められることから、海洋利用及び管理に係る事例については、関係国又は関係国際機関の意向も重要な要素となる。この点については、日本政府と隣国政府、国際機関それぞれの間で消極的なセクショナリズムが働いているのではないかと考えられる。

4. これまでみてきた要因相互の関係性

政策的な必要性及び切迫性、政策的な実益に基づく推進力、省庁間、省庁を超えたレベル又は外交交渉による利害調整の3点のうち、政策的な必要性及び切迫性は、外部要因により制度の整備が不可避となる要素であることから、この場合には、制度の整備が推進される。政策的な実益に基づく推進力は、必要性及び切迫性が認められない場合であっても、実益の大きさによっては制度の整備を実現させる要素で

ある。省庁間、省庁を超えたレベル又は外交交渉による利害調整は、これらのいずれかの要素がある事案において制度の整備を実現させるための要素であるが、消極的セクショナリズムの事案においては、具体策を講じようとする誘因がより一層働くため、積極的セクショナリズムの事案よりも政策的な必要性及び切迫性、あるいは政策的な実益に基づく推進力が必要とされる。これらの要因相互の関連性を示す一例として、建設省、運輸省等において一般海域管理法の整備を試みた事案が挙げられる。この事案は、政策的な必要性及び切迫性、政策的な実益に基づく推進力に欠ける上、関係機関が制度を整備することに対して消極的であり、省庁間又は省庁を超えたレベルによる利害調整を行う余地がなかったことが法制化に至らなかった要因である。

5. 問題点の本質

本稿で指摘した問題点は海洋空間における利用調整に止まらず、本来法制度の整備、運用による対応が必要と思われる課題に対して、なぜそうした対応が実施されないかという点について、より一般化、抽象化するとすれば以下ようになる。即ち、多数の機関が関与し、多分野に跨ることにより関係機関の利害調整が困難であるために関係機関が対応策を講じることに消極的であるが、このような事案は積極的セクショナリズムの事案よりも顕在化し難い。さらに、政策的な必要性及び切迫性、政策的な実益に基づく推進力に欠ける事案については、このような要件を充足できないために包括的な対応策が実施されない。このように、対応策の実施に必要な要件を充足し難い課題に対しては問題点が顕在化した個々の分野毎に、その都度対処せざるを得ないのではないか。このような特性を踏まえると、課題に対して、その都度、個別的、漸進的に対応せざるを得ず、不作為責任が生じるように思えるもの実際には作為義務がそもそも生じ難い事案であるとも考えられる。しかしながら、このような事案においても、関係機関において制度設計及び制度の運用における問題点が検討された結果として、現状維持等の消極的な対応策を講じることが決定されていることが通例である。このため、制度の整備が必要となった場合には、制度の設計及び運用に係る検討を具体化させることが可能となる。一旦、政策的な必要性及び切迫性、政策的な実益に基づく推進力のいずれかが顕在化した場合には、関係機関が主体的に利害調整を行うことにより、制度設計に係る問題点が明確化され、制度の運用に当たって検討が必要な事項が具体化されていくことで、多数の機関が関与し、多分野に跨る政策の実施が可能となる事案である点が特徴的であると考える。

第4節 海洋空間の利用及び管理の分野における新たな課題への対処方法（政策的含意）

海洋空間の利用が高度化、輻輳化している現状において、空間の管理及び利用調整に係る規制権限の行使の必要性が従前から指摘されながらも、個別空間利用以外において規制法令が整備されない理由について、分野横断的な研究がなされてきたとはいえない。特に、建設省、運輸省等において数次にわたり一般海域管理法の整備を試みながら、法制化に至らなかった事案自体が、関係省庁において十分に認識されているわけではない。

本稿は海洋空間の管理及び利用調整に係る権限行使について、関係省庁へのヒアリング等を通じて、その要因を明らかにしようとしたものである。本稿において明記した政策的な必要性及び切迫性、政策的な実益に基づく推進力、省庁間、省庁を超えたレベル又は外交交渉による利害調整に配慮することにより、今後の法制度の整備及び制度の運用を円滑に進めることが可能となり得る。

このうち、政策的な必要性及び切迫性が生じる事態は他の政策的な要請に基づくものであると考えられ、これ以外に、主に経済面における政策的な実益が顕在化する場合に、その実益を実現するための制度が、省庁間、省庁を超えたレベル又は外交交渉による利害調整が可能な限度で段階的に整備されると考えられる。このような利害調整の成否は、政策的な必要性及び切迫性、政策的な実益に基づく推進力とは異なり、関係省庁及び機関の主体的な行動に左右される点が特徴的であるが、一般海域管理法の整備を試みながら、法制化に至らなかった事案のように、関係省庁及び機関がいずれも法制度の整備に消極的である場合は、政策的な必要性及び切迫性、あるいは政策的な実益に基づく推進力が積極的セクショナリズムの事案以上に必要とされる。利害調整を通じて、制度の整備によって直接影響を受ける他の利用に係る省庁、機関のみならず、潜在的に関係があると想定される省庁、機関との合意を形成することにより、制度設計に係る問題点を明確化し、制度の運用に当たって検討が必要な事項を具体化していくことが可能となる。このため、特定目的利用以外の海洋空間における利用調整に係る法制度を整備する場合、制度設計に係る問題点を明確化し、制度の運用に当たって検討が必要な事項を具体化していく過程で、例えば、以下のような、空間の管理主体、管理が及ぶ範囲、利用に係る規制及び他の利用との調整、当該規制の実効性の確保について規定する必要があると考えられる。

①海洋空間を管理する主体

領海、接続水域及びEEZを全面的に国が管理する場合には、海洋空間の利用及び管理に係る分野毎に所掌する大臣を規定する必要がある。その際、現行の都道府県による海域管理条例等法定外公共物管理に係る条例については、法令との関係が明確になるよう、廃止又は適用範囲を縮減することとなる。他方で、領海は都道府県、

接続水域及び EEZ は国が管理すると区分する案も考えられる。

②海洋空間の管理が及ぶ範囲

当該海洋空間を管理する大臣が、管理が及ぶ範囲を定めて公告し、海運、漁業、環境保全等海洋空間の利用が競合しうる分野を所掌する大臣と協議を行う制度を整備する必要がある。都道府県が当該海洋空間を管理する場合は、隣接する都道府県とも協議を行う必要がある。

③他の海洋空間利用との調整及び利用に係る規制

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同様、管理者の許可を得ることなく、管理区域内の海域の占用、土砂の採取等を行うことを禁止する必要がある。さらに、沿岸域については舟艇の放置も禁止する必要がある。

④規制に対する監督・取締、実効性の確保

③の規制に対する監督・取締の実施主体としては、当該海洋空間の管理者に加え、海上保安官を各々の法令の施行に関する事務を所管する行政官庁の当該官吏とみなす規定（海上保安庁法 15 条）に基づき、海上保安官が監督・取締を行うことが考えられる。その際、規制に対する実効性の確保をすべく、例えば舟艇の放置禁止に関しては港湾、漁港と同様の簡易代執行措置が必要となる。

これらの項目に係る制度を整備していく段階のみならず、制度を実際に運用していく際にも、政策的な実益に基づく推進力に加え、関係省庁、機関の調整により合意を得ることが必要とされ、このような過程を経て海洋空間における利用調整に係る制度が整備されていくと考えられる。

参考文献

【日本語文献】

- 秋本敏文、田中宗孝(1978)『現代地方自治全集② 地方自治制度』ぎょうせい
- 新井昭一(1975)『海洋開発と漁業の諸問題』、大成出版社
- 伊藤和子(1996)「公有水面埋立法の沿革」『海と川をめぐる法律問題』、(財)河川自治振興財団, p. 49-62
- 伊藤大一(1980)『現代日本官僚制の分析』東京大学出版会
- 稲吉晃(2014)『海港の政治史』、名古屋大学出版会
- 今村都南雄(2006)『官庁セクショナリズム』、東京大学出版会
- 牛尾裕美(2008)「海洋基本法の制定と今後の課題—第166回国会での審議を中心として—」『海—自然と文化』東海大学紀要海洋学部6巻1号 p. 153-p. 181
- 内海麻利(2015)「土地利用規制の基本構造と検討課題—公共性・全体性・時間性の視点から」、『論究 ジュリスト』15号、有斐閣、p. 9-16
- (財)運輸経済研究センター(1979)『海域利用に係る計画・管理制度に関する研究』、(財)運輸経済研究センター
- 運輸省(1999)『運輸省五十年史』、(財)運輸振興協会
- 太田義孝(2013)「海洋空間計画(Marine Spatial Planning)の国際的動向とわが国での有効性の考察」、『海洋政策研究』第11号、p. 23
- 大塚直(2010)『環境法 第3版』、有斐閣
- 大塚直(2020)『環境法 第4版』、有斐閣
- 大森彌(2006)『官のシステム』、東京大学出版会
- 奥脇直也(2006)「第1章 海洋秩序の憲法化と現代国際法の機能」、栗林忠男・秋山昌廣編著(2006)『海洋政策研究叢書1 海の国際秩序と海洋政策』、東信堂
- 奥脇直也(2015)「第4章 国際海峡と海洋環境保護」坂元茂樹編著『国際海峡』、東信

堂、p. 105-p. 127

海上保安庁水路部(1971)『日本水路史』、(財)日本水路協会

加々美康彦(2006)「第6章 海洋保護区」、栗林忠男・秋山昌廣編著(2006)『海洋政策研究叢書1 海の国際秩序と海洋政策』、東信堂

加藤榮一(1966)「水上における地方公共団体の境界について」『自治研究』42巻7号 p. 83-p. 108

金指正雄(1986)「第1章 政策決定過程のケース・スタディー-電電民営化とVAN規制をめぐって-」、内田健三編『経済政策決定過程の研究』、社団法人日本経済研究センター

ケント・カルダー(淑子カルダー訳)(1986)『自民党長期政権の研究』、文藝春秋

河井睦朗(1996)「海岸法の立法過程について」『海と川をめぐる法律問題』、(財)河中自治振興財団, p. 19-27

川島武宜(1968)「入会権の意義および性質」、川島武宜編『注釈民法(7)』、有斐閣, p. 510-511, 523

川名英之(1995)『ドキュメント 日本の公害 第11巻 環境行政の岐路』第2章 p. 108-p. 206、緑風出版

川村仁弘(1986)『自治行政講座1 地方自治制度』第一法規出版

岸田弘之(2011)「海岸管理の変遷から捉えた新しい海岸制度の実践と方向性」国土技術政策総合研究所資料第619号

<http://warp.da.ndl.go.jp/info:ndljp/pid/9893946/www.nilim.go.jp/lab/bcg/siryou/tnn/tnn0619pdf/ks0619.pdf>

來生新(2007)「港湾の公共性概念の変遷」、『新版 日本港湾史』、(社)日本港湾協会、p. 853-884

來生新(2016)「第5章 沿岸域総合管理の理論化に向けて 5・2 管理対象、管理主体、管理目的」公益財団法人笹川平和財団海洋政策研究所編(2016)『沿岸域総合管理入門』、東海大学出版部、p. 184-p. 207

來生新(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」の紹介、その意義と展望の検討」『日本海洋政策学会誌第8号』p. 14-28

漁港漁場整備法規研究会 (2008) 『漁港漁場整備法逐条解説平成20年度版』、(社) 全国漁港漁場協会

栗林忠男 (2006) 「序章 国際海洋秩序と日本の法的対応」、栗林忠男・秋山昌廣編著 (2006) 『海洋政策研究叢書1 海の国際秩序と海洋政策』、東信堂

黒田勝彦編著 (2014) 『日本の港湾政策—歴史と背景—』、成山堂書店

交告尚史・臼杵知史・前田陽一・黒川哲志 (2015) 『環境法入門 第3版』有斐閣

神戸大学海事科学研究科海事法規研究会編著 (2015) 『概説 海事法規 (改訂版)』、成山堂書店

国土交通省海事局内航課 (2019) 「内航海運暫定措置事業の収支実績と今後の資金管理計画について」

https://www.mlit.go.jp/maritime/maritime_tk_160331.html

国土交通省港湾局 (2020) 『「海洋再生可能エネルギー発電設備等拠点港湾」に係る基本方針の変更について』 (交通政策審議会第78回港湾分科会資料1、2020年2月19日)

<https://www.mlit.go.jp/policy/shingikai/content/001329596.pdf>

国土交通省総合政策局環境・海洋課海洋室 (2006) 「国土交通省海洋・沿岸域政策大綱」

https://www.mlit.go.jp/kisha/kisha06/01/010621_2/02.pdf

国土交通省水管理・国土保全局 (2003) 「沿岸域総合管理研究会 提言 ～未来の子供達へ美しく安全で生き生きした沿岸域を引き継ぐために～」

https://www.mlit.go.jp/river/shinngikai_blog/past_shinngikai/shinngikai/kondankai/engan/teigen.pdf

国土交通省水管理・国土保全局 (2014) 「改正海岸法パンフレット」

https://www.mlit.go.jp/river/pamphlet_jirei/kouhou/sabo_kaigan/pdf/coastact_h26.pdf

国土庁計画・調整局 (2000) 「沿岸域圏総合管理計画策定のための指針」

<https://www.mlit.go.jp/kokudokeikaku/enganiki/shishin.html>

小谷哲男(2017)「第12章 日本の海洋安全保障政策カントリー・プロフィール」地域研究会(国別政策研究グループ)『インド太平洋における法の支配の課題と海洋安全保障「カントリー・プロフィール」研究報告』(公財)日本国際問題研究所

後藤雅知(2001)『近世漁業社会構造の研究』、山川出版社

小林照夫(1999)『日本の港の歴史—その現実と課題—』、成山堂書店

今野修平(2007)「戦後港湾開発の意義と歴史的評価」、『新版 日本港湾史』、(社)日本港湾協会、p. 819-852

坂元茂樹(2015)「第1章 日本と国際海峡」坂元茂樹編著『国際海峡』、東信堂、p. 3-p. 40

坂元茂樹(2018)『日本の海洋政策と海洋法』、信山社

参議院(2009)「美しく豊かな自然を保護するための海岸における良好な景観及び環境の保全に係る海岸漂着物等の処理等の推進に関する法律関連資料」

<https://www.sangiin.go.jp/japanese/joho1/kousei/gian/171/pdf/k051710461710.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会議録第11号」

<http://kokkai.ndl.go.jp/SENTAKU/sangiin/190/0014/19003080014011.pdf>

塩野宏(2012)『行政法Ⅲ 第四版 行政組織法』有斐閣

潮見俊隆(1968)「漁業入会」、川島武宜編『注釈民法(7)』、有斐閣、p. 591-

資源エネルギー庁省エネルギー・新エネルギー部新エネルギー課(2019)「総合資源エネルギー調査会省エネルギー・新エネルギー分科会再生可能エネルギー大量導入・次世代電力ネットワーク小委員会洋上風力促進ワーキンググループ 交通政策審議会港湾分科会環境部会洋上風力促進小委員会 合同会議(第2回)資料1 前回のご指摘事項」

https://www.meti.go.jp/shingikai/enecho/denryoku_gas/saisei_kano/yojo_furyoku/pdf/002_01_00.pdf

下平拓哉(2018)『日本の安全保障—海洋安全保障と地域安全保障—』、成文堂

衆議院(1976)「第78回国会衆議院外務委員会議録第6号」(1976年10月22日)

<https://kokkai.ndl.go.jp/minutes/api/v1/detailPDF/img/107803968X00619761022>

衆議院(1977)「第80回国会衆議院予算委員会議録第12号」(1977年2月23日)

<https://kokkai.ndl.go.jp/minutes/api/v1/detailPDF/img/108005261X01219770223>

衆議院(1996)「第136回国会衆議院会議録第23号」(1996年5月10日)

<https://kokkai.ndl.go.jp/minutes/api/v1/detailPDF/img/113605254X02319960510>

衆議院(2007)「第166回国会衆議院国土交通委員会議事録第10号」(2007年4月3日)

<https://kokkai.ndl.go.jp/#/detailPDF?minId=116604319X01020070403&page=10&spkNum=65¤t=1>

城野功(2015)「日本の国境警備」(第77回ウォーターフロント研究サロン)、一般社団法人ウォーターフロント協会

https://www.waterfront.or.jp/data_files/view/41/mode:inline

城山英明(2013)『国際行政論』、有斐閣

城山英明(2013b)「第10章 これからの北極海ガバナンス」奥脇直也、城山英明編『北極海のガバナンス』、東信堂

水産庁漁政部企画課(2018)「水産政策の改革について」

<https://www.jfa.maff.go.jp/j/kikaku/kaikaku/attach/pdf/suisankaikaku-18.pdf>

水産庁漁政部経済課編(1950)『漁業制度の改革』、日本経済新聞社

諏訪達郎(2017)「トン数標準税制による日本籍、準日本籍の外航船舶の確保策について」、日本海洋政策学会誌第7号

清野聡子(2019)「海岸法改正20周年に寄せて—日本の海岸環境政策の経緯と展望」、沿岸域学会誌第32巻第2号

総合海洋政策本部(2014)総合海洋政策本部会合(第11回)資料2『「排他的経済水域等の海域管理の在り方検討チーム」検討結果』

<https://www.kantei.go.jp/jp/singi/kaiyou/dai11/siryou2.pdf>

<https://teikokugikai-i.ndl.go.jp/minutes/api/emp/v1/detailPDF/img/004410858X00319210305>

帝国議会衆議院（1921d）「公有水面埋立法案委員会議録（速記）第4回 大正10年3月8日」

<https://teikokugikai-i.ndl.go.jp/minutes/api/emp/v1/detailPDF/img/004410858X00419210308>

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に係るガイドライン」p.7-p.8

<https://www.oa.u-tokyo.ac.jp/program/images/cbm.guideline.pdf>

東京都江東区（2019）「中央防波堤埋立地に係る境界確定請求事件における第一審判決の概要」

<https://www.city.koto.lg.jp/010121/kuse/shisaku/torikumi/documents/190926hannketugaiyou.pdf>

徳永佳奈恵、久保真紀子、杉野弘明、道田豊「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，2016年

内閣広報室（2002）「水産基本法制定の背景と検討の経過」『時の動き 2002.2』、日本広報協会

内閣府総合海洋政策推進事務局（2008）「海洋基本計画 平成20年3月」

<https://www8.cao.go.jp/ocean/policies/plan/plan01/pdf/plan01.pdf>

内閣府総合海洋政策推進事務局（2013）「海洋基本計画 平成25年4月」

<https://www8.cao.go.jp/ocean/policies/plan/plan02/pdf/plan02.pdf>

内閣府総合海洋政策推進事務局（2018）「海洋基本計画 平成30年5月」

<https://www8.cao.go.jp/ocean/policies/plan/plan03/pdf/plan03.pdf>

中原裕幸（2011）「沿岸域総合管理に関する一考察—地方公共団体の管轄範囲をめぐって—」、日本海洋政策学会誌創刊号

中原裕幸（2015）「わが国200海里水域447万km²の世界ランキングの検証—世界6位、ただし各国の海外領土分を含めた順位では8位—」『日本海洋政策学会誌』第5号，p.117-p.135

中原裕幸（2015b）「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>

- 中村昭雄(1996)『日本政治の政策過程』第4章 p. 93-p. 116、芦書房
- 成田頼明(1983)「国内法からみた領海」『新海洋法条約の締結に伴う国内法制の研究第2号』p. 151-p. 156、(財)日本海洋協会
- 成田頼明(1987)「青函トンネルと地方公共団体の区域」『地方自治』475号
- 成田頼明(1989)『土地政策と法』、弘文堂(初出 国土庁計画・調整局編『国づくりへの提言』(1982)、『ジュリスト』722号、有斐閣(1980))
- 成田頼明(1996a)「海をめぐる法律問題」『海と川をめぐる法律問題』、(財)河中自治振興財団
- 成田頼明(1996b)「法定外公共物をめぐって」『海と川をめぐる法律問題』、(財)河中自治振興財団
- 日本沿岸域学会(2000)「2000年アピール—沿岸域の持続的利用と環境保全のための提言—」
<http://www.jaczs.com/03-journal/teigen-tou/jacz2000.pdf>
- (社)日本港湾協会編(2007)『新版 日本港湾史』、成山堂書店
- 橋本雅之(1976)「港湾法をめぐる諸問題(10)」『港湾』第53巻第10号 55ページ、(社)日本港湾協会
- 畠山武道(1996)「アメリカ合衆国の河川・海岸法制について」、成田頼明、西谷剛編『海と川をめぐる法律問題』、(財)河中自治振興財団, p. 131
- 浜本幸生監修・著(1996)『海の「守り人」論』、まな出版企画
- 浜本幸生・田中克哲(1997)『マリン・レジャーと漁業権』、水産社
- 樋口恵佳(2017a)「米国の海洋空間計画からみた日本のEEZ管理のあり方」、笹川平和財団海洋政策研究所 Newsletter No. 417
https://www.spf.org/opri/newsletter/417_1.html
- 樋口恵佳(2017b)「排他的経済水域の規律に関する各国国内法の検討—海洋空間計画(Marine Spatial Planning)の観点から—」、日本海洋政策学会誌第7号, p. 108
- 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>

廣瀬肇(1995)『海域利用調整と法』、(財) 日本海洋協会

藤川和史(2015)「昭和二十年の水路部の動向と昭和館所蔵の海図管理について」『昭和のくらし研究』No. 14

藤田宙靖(1988)『西ドイツの土地法と日本の土地法』、創文社(初出「建築の自由と土地利用規制」日本法律家協会『法の支配』30号(1977))

藤田宙靖(1994)「海面下の地盤と私的所有権」『土木学会論文集』No. 488 IV-23

寶金敏明(1995)『改訂 里道・水路・海浜 法定外公共用物の所有と管理』、ぎょうせい

洞澤秀雄(2017)「海の管理における海洋空間計画—イギリスの海洋計画制度を参照して—」『南山法学 30 卷 3 号、4 号』, p. 3

巻幡静彦(1950)『港湾法解説』、(社) 日本港湾協会

牧原出(2009)『行政改革と調整のシステム』、東京大学出版会

益尾知佐子(2017)「中国海洋行政の発展 南シナ海問題へのインプリケーション」、『アジア研究』Vol. 63, No. 4, p. 12

増田達(2020)「洋上風力発電の促進」『沿岸域学会誌 第 32 卷第 4 号』

増田廣實(1986)「第 2 章 移行期の交通・運輸事情 IV 沿岸海運と河川舟運」「第 3 章 鉄道優先時代の交通・運輸 IV 沿岸海運と河川舟運」「第 4 章 交通・運輸技術の自立 IV 沿岸海運と河川舟運」「第 6 章 戦時下の交通・運輸 IV 沿岸海運と河川舟運」山本弘文編『交通・運輸の発達と技術革新：歴史的考察』、国際連合大学、p. 38-p. 49, p. 176-183

三浦大介(2012)「鉱業法の一部改正について」『自治研究』第 88 卷第 9 号、第一法規

三浦大介(2015)『沿岸管理法制度論』、勁草書房

- 御厨貴(1996)『政策の総合と権力 日本政治の戦前と戦後』、東京大学出版会
- 宮崎隆司(2010)「高度成長期の自治体と計画 友納県政期(1963年4月～1975年4月)の千葉県の場合」『千葉大学法学論集』第25巻1号
- 三好正弘(2006)「第8章 日中間の排他的経済水域と大陸棚の問題」、栗林忠男・秋山昌廣編著(2006)『海洋政策研究叢書1 海の国際秩序と海洋政策』、東信堂
- 村上武則監修、横山信二編(2017)『新・応用行政法』、有信堂、p. 279(横山信二執筆)
- 村上暦造(1992)「国際海峡とわが国の特定海域」、(財)海上保安協会『「国連海洋法条約に関する国内体制の調査研究事業」事業報告書 新海洋秩序と海上保安法制 第2号』
- 村上暦造(2000)「周辺諸国の領海等に対する主張」、(財)海上保安協会『平成11年度「周辺諸国との新秩序形成に関する調査研究」事業報告書 海上保安国際紛争事例の研究 第1号』
- 村松岐夫(2001)『行政学教科書(第2版)』、有斐閣
- 森隆行編著(2014)『内航海運』、晃洋書房
- 森隆行編著(2016)『新訂 外航海運概論』、成山堂書店
- 山内康英(1995)『交渉の本質』、東京大学出版会
- 山口真弘・住田正二(1955)『港湾行政』、(社)日本港湾協会
- 山崎元也・高野美明・大塚萌(2018)「東京の埋立地—埋立地の変遷と区の境界線」『(公社)日本都市計画学会都市計画報告集 No. 16 2018年2月』
- 寄本勝美(1998)『政策の形成と市民 容器包装リサイクル法の制定過程』、有斐閣
- 李銀姫・婁小波(2008)「海域使用管理法下の中国沿岸域管理の特徴と課題—山東省青島市を事例として—」、『沿岸域学会誌』Vol. 20, No. 4, p. 53
- 婁小波(2019)「水産政策の改革を踏まえたこれからの沿岸域管理」『沿岸域学会誌 第

32 卷第 2 号』

【外国語文献】

- Beatley, T., Brower, D.J. and Schwab, A. N. (2002) “*An Introduction to Coastal Zone Management, second edition*”, Washington, Island Press, p.102
- Blau, J. and Green, L. (2015) “Assessing the impact of a new approach to ocean management: Evidence to date from five ocean plans”, *Marine Policy* 56, p.2
- Boyes, S. J. and Elliott, M. (2015) “The excessive complexity of national marine governance systems – Has this decreased in England since the introduction of the Marine and Coastal Access Act 2009?”, *Marine Policy* 51, p.58
- Day, J. (2008) “The need and practice of monitoring, evaluating and adapting marine planning and management—lessons from the Great Barrier Reef”, *Marine Policy* 32, p.826-830
- Dixon-Gough, R. W. (2001) “The limits of denationalisation and self-help in the areas of infrastructure and environmental protection”, *European Coastal Zone Management Partnership approaches*, Ashgate Publishing Limited, Aldershot, England
- Ehler, C. (2008) “Conclusions: Benefits, lessons learned, and future challenges of marine spatial planning” *Marine Policy* 32, p.840, doi: 10.1016/j.marpol.2008.03.014
- EU (2008), “Roadmap for Maritime Spatial Planning: Achieving Common Principles in EU”, p.4 (2019年9月10日アクセス)
<https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2008:0791:FIN:EN:PDF>
- EU (2012) “Progress of the EU’s Integrated Maritime Policy”, p.5 (2019年9月10日アクセス)
https://ec.europa.eu/maritimeaffairs/sites/maritimeaffairs/files/docs/publications/imp-progress-report_en.pdf
- EU (2014) Directive 2014/89/EU, Establishing a Framework for Maritime Spatial Planning, Arts. 4-6 (2019年9月10日アクセス)
https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=uriserv:OJ.L_.2014.257.01.0135.01.ENG%20
- Fang, Q., Zhang, R., Zhang, L., and Hong, H. (2011) “Marine Functional Zoning in China: Experience and Prospects”, *Coastal Management* 39:6, 656-667, DOI:10.1080/08920753.2011.616678, p.665-666
- Frazão, S. C., Agardy, T., Andrade, F., Crowder, L.B., Ehler, C. N. and Orbach, M. K. (2018) “Major challenges in developing marine spatial planning”, *Marine Policy* (Article in Press)
<https://doi.org/10.1016/j.marpol.2018.08.032>. (2020年12月1日アクセス)
- Gilliland, P. M. and Laffoley, D. (2008) “Key elements and steps in the process of developing ecosystem-based marine spatial planning” *Marine Policy* 32, p.787
- Harvey, N. and Clarke, B. (2019) “21st Century reform in Australian coastal policy and legislation”, *Marine Policy* 103, p.27

Howlett, M., Vince, J., and del Río, P. (2017) “Policy Integration and Multi-Level Governance: Dealing with the Vertical Dimension of Policy Mix Designs” *Politics and Governance* (ISSN: 2183–2463), Volume 5, Issue 2, DOI: 10.17645/pag.v5i2.928, p.73-74

IOC-UNESCO (2006) ‘Visions for a Sea Change – Report of the First International Workshop on Marine Spatial Planning’ (2019年9月10日アクセス)
<http://msp.ioc-unesco.org/msp-guides/visions-for-a-sea-change/>

IOC-UNESCO (2017) “Joint Roadmap to accelerate Maritime/Marine Spatial Planning processes worldwide (MSP)” (2019年9月10日アクセス)
http://www.unesco.org/new/fileadmin/MULTIMEDIA/HQ/SC/pdf/Joint_Roadmap_MSP_v5.pdf#search=%27ioc+unesco+joint+roadmap%27

IOC-UNESCO(2019):MSP Around the Globe (2019年7月20日アクセス)
<http://msp.ioc-unesco.org/world-applications/overview/>

Japan International Transport Institute, USA (2010),” Sustainable Logistics Study Group: Environmentally-Friendly, Energy-Efficient Freight Transportation”

Jay, S. (2017), “2017 GGSD Forum Issue Paper: Marine Spatial Planning Assessing net benefits and improving effectiveness”, OECD, p.14
https://www.oecd.org/greengrowth/GGSD_2017_Issue%20Paper_SDG14_Indicators_WEB.pdf#search=%27Steven+Jay+GGSD+FORUM+ISSUE+PAPER%27

Kull, M., et al. (2019), “International good practices for facilitating transboundary collaboration in Marine Spatial Planning” *Marine Policy* (Article in Press)
<https://doi.org/10.1016/j.marpol.2019.03.005>, p.2

NOAA (National Oceanic and Atmospheric Administration, United States) (2019), “NOAA’s National Coastal Zone Management Program: Funding Summary 2019” (2019年9月10日アクセス)
<https://coast.noaa.gov/data/czm/media/funding-summary.pdf>

Ryan, K., Bates, A., Gopnik, M., Danylchuk, A. and Jordaan, A. (2019) “Stakeholder Perspectives on the Value of Marine Spatial Planning Towards Advancing Offshore Wind in the U.S.”, *Coastal Management*, 47:3, p.271, DOI:10.1080/08920753.2019.1596675

Scarff, G., Fitzsimmons, C., and Gray, T. (2015), “The new mode of marine planning in the UK: Aspirations and challenges”, *Marine Policy* 51, p.100

Shipman, B. and Stojanovic, T. (2007), “Facts, Fictions, and Failures of Integrated Coastal Zone Management in Europe”, *Coastal Management*, 35:2-3, p.378, DOI:10.1080/08920750601169659

United Nations Environment Programme (2019),” Why does working with regional seas matter?” (2019年9月10日アクセス)
<https://www.unenvironment.org/explore-topics/oceans-seas/what-we-do/working-regional-seas/why-does-working-regional-seas-matter>

Vella, K. and Baresi, U. (2017) “Understanding How Policy Actors Improvise and Collaborate in the Great Barrier Reef”, *Coastal Management*, 45:6, 487-504, DOI:10.1080/08920753.2017.1373453, p.491-492

Vince, J. (2014) “Oceans governance and marine spatial planning in Australia”, *Australian Journal of Maritime & Ocean Affairs*, 6:1, 5-17, DOI:10.1080/18366503.2014.888137, p.6

Wang, X. H., Xu, X., Pearson, S.G., Xue, G. and Morrison, R.J. (2011), “Integrated coastal zone management research in Australia and China”, *University of Wollongong Research Online*, p.14
<https://ro.uow.edu.au/cgi/viewcontent.cgi?article=7256&context=scipapers>