

日本における海洋空間の利用調整に関する研究  
(論文要旨)

2021年3月  
諏訪 達郎

本研究の問題意識は以下のとおりである。すなわち、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ながら、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眼して整理した。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。さらに、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。

本研究の政策的含意は以下のとおりである。すなわち、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。