

我が国の海域利用調整の現状と英米における海洋空間計画の策定

森田 倫子

国立国会図書館調査及び立法考査局

文教科学技術課科学技術室

【要旨】

我が国の海域の空間的な利用調整については、分野ごとに法制度が存在する。調整方法には、①法に定められている優先順位、②許可権者の許可（と許可に際しての関係者等の意見聴取、協議等）、③区域設定・計画策定の過程での関係者等の意見聴取、協議等、④関係者の自主規制の届出・認可等という、4類型が見られる。工事等の許可や区域指定・計画決定については、海岸、港湾、航路、自然公園、保護水面等といった海域の区分の違いによって、許可権者、調整権者が異なる。意見聴取・協議の範囲も、事項ごとに様々である。ゾーニングを伴う計画の推進には、地域の必要性と調整担当者の役割に加え、ステークホルダーの参加も鍵となる。英米では、排他的経済水域と大陸棚を含む海域全般を対象として海洋空間計画の策定が進められているが、英国では、策定過程の最初期段階からステークホルダーが参加し、合意形成しながらプランニングする仕組みが顕著である。

はじめに

海洋は、多様な者が多様な形態の利用を行う、三次元的な広がりを持つ場、つまり空間である。一般に海洋では、水平面で見れば同一の地点においても、垂直方向の位置が異なれば、異なる者や異なる形態の利用が可能であるとされる。さらには、完全に同一地点であっても、利用の時期（季節、時間帯等）が異なれば、複数の利用が可能であるとされる。

しかしながら、実際には、異なる形態の利用に適した海域・時期が重複していることは少なくない。そもそも、ある利用の適地である海域においては、同種の利用が集中することもある。また、ある目的のため一定の海域を特定用途に充てると、それ以外の利用に制限が生じることもある。そのため、様々な場面において、関係者間の調整の必要が生じることになる。

我が国では、海域の空間的な利用に関する調整について、分野ごとに法制度が存在する。また、自主的な調整や自主ルールづくりも行われている。海洋空間の利用や保全に関する総合的な計画については、古くから意義が指摘されてきたが、最近、地方自治法（昭和22年法律第67号）に基づく市や町の総合計画や海洋基本法（平成19年法律第33号）に基づく国の海洋基本計画との関連で、計画を策定した地方公共団体が見られるようになってきたところである。

一方、欧米においては、近年、海洋の利用等に関する総合的な計画は「海洋空間計画」等と呼ばれ、これによって国の海域全体をカバーしようとする動きがある。「海洋空間計画」が策定された海域は、研究や開発を行おうとする者にとって投資が容易となる効果があると考えられている。我が国においても、近年、海洋における研究や開発に対する期待が高まっていること等を背景として、あらためてこうした計画が注目されている。

本稿では、我が国の海域の空間的な利用の調整の現状を概観するため、まず、調整方法の類型等による整理を試みる。関連して、漁業補償についても簡単に触れる。また、我が国における海洋の利用・保全、管理等に関する総合計画についての経緯と其中での利用調整の扱いをまとめる。併せて、地域によるルールづくりや自治体等の計画の事例を挙げ、次いで、我が国における最近の動きとして、海洋空間計画の策定過程の一部としても位置付けが可能な、海洋情報の一元化についても簡単に触れる。さらに、欧米の海洋空間計画の策定の取組みについ

て、英国と米国の例を紹介する。最後に、これらから考えられる点をまとめる。

なお、欧米の事例の紹介において、本稿では、plan(=策定された「計画」そのもの)との混同を避けるため、原文がplanningのときには、「計画」と訳すことはせず、文脈により「プランニング」、「計画の策定」又は「計画の策定過程」と表記することにする。

I 我が国の海域の空間的な利用調整の現状

1 主要な法律における利用調整

我が国における海域の空間的な利用に関係する法令は、いわゆる公物管理法として、公物を設置・管理し、その利用を調整するものと、一定の海域の利用行為を規制することにより、その結果として利用調整がなされるものがあるほか、その境界が明らかでないものもあるとされる⁽¹⁾。分野としては、海上交通の整理・安全確保に関するもの、漁業活動を調整し規制するもの、海上公物の管理に関するもの、海域の土地の利用をコントロールするもの、海洋環境の保全に関するもの等、多岐にわたっている。

ここでは、我が国の海域利用調整の法制度の現状を概観するため、まず、関係する主要な法律である海上衝突予防法(昭和52年法律第62号)、海上交通安全法(昭和47年法律第115号)、港則法(昭和23年法律第174号)、漁業法(昭和24年法律第267号)、水産資源保護法(昭和26年法律第313号)、沿岸漁場整備開発法(昭和49年法律第49号)、海洋水産資源開発促進法(昭和46年法律第60号)、水産業協同組合法(昭和23年法律第242号)、海岸法(昭和31年法律第101号)、港湾法(昭和25年法律第218号)、漁港漁場整備法(昭和25年法律第137号)、公有水面埋立法(大正10年法律第57号)、自然公園法(昭和32年法律第161号)、自然環境保全法(昭和47年法律第85号)を取り上げ、海域の空間的な利用の調整に関係する主な規定を抽出した。

これらの法律の中には、総則において、調整に留意しなければならない旨を定めているものもある。一方、海域の空間的な利用の調整に関する具体的な方法については、これらの法律においては、①法に定められている優先順位、②許可権者の許可(と許可に際しての関係者等の意見聴取、協議等)、③区域の設定や計画の策定の過程における関係者等の意見聴取、協議等、④関係者の自主規制の届出・認可等という、4つの類型が見られる。

(1) 法律の総則における調整に対する留意の規定の例

自然公園法や自然環境保全法では、総則において、その法律の適用に当たっては、関係者の財産権を尊重し、公益との調整に留意しなければならない旨を定めている(自然公園法第4条、自然環境保全法第3条)。

(2) 海域の空間的な利用の調整に関する具体的な方法

(i) 法に定められている優先順位

船舶間における他の船舶の進路を避ける(避航)順や、漁業を営む権利である漁業権(後述)を免許する順に関しては、法に優先順位が定められている⁽²⁾(表1)。これらは、特定の利用形

* 本稿に掲載したURLの最終アクセス日は、すべて2012(平成24)年12月31日である。

(1) この文及びこの次の一文は次の資料に基づく：廣瀬肇『海域利用調整と法』日本海洋協会、1995、p.40。

表1 法に定められている優先順位の例

法律	当該優先順位の適用される海域	優先順位の内容
海上衝突予防法	海洋及びこれに接続する航洋船が航行することができる水域の水上	操縦性能による避航の順位 (「>」の左に示す船舶が右に示す船舶を避けて航行)： 動力船>帆船>漁ろうに従事している船舶 ^(注1) >操縦性能制限船 ^(注2) >運転不自由船 ^(注3) (第18条)
海上交通安全法	東京湾、伊勢湾及び瀬戸内海の航路	航路における避航 (「>」の左に示す船舶が右に示す船舶を避けて航行)： ア) 航路をこれに沿わないで航行している等の船舶(漁ろう船等 ^(注4) を除く。) >航路をこれに沿って航行している船舶 イ) 航路をこれに沿わないで航行している等の漁ろう船等又は航路で停留している船舶>航路をこれに沿って航行している巨大船 ^(注5) (第3条第1項及び第2項)
漁業法	[沿岸海域 ^(注6)]	漁業権(表2参照)の免許：適格性を有する者に対し、同法に定める優先順位 ^(注7) に従って免許(第13条～第19条)。
港則法	船舶交通の妨となる虞のある港内の場所	漁ろうの制限(第35条)。

(注1) 船舶の操縦性能を制限する網、なわその他の漁具を用いて漁ろうをしている船舶(海上衝突予防法第3条第4項)。

(注2) 船舶の操縦性能を制限する作業に従事しているため他の船舶の進路を避けることができない船舶(海上衝突予防法第3条第7項)。

(注3) 船舶の操縦性能を制限する故障その他の異常な事態が生じているため他の船舶の進路を避けることができない船舶(海上衝突予防法第3条第6項)。

(注4) 漁ろうに従事している船舶及び工事又は作業を行っている船舶(海上交通安全法第2条第2項第3号)。

(注5) 長さ200メートル以上の船舶(海上交通安全法第2条第2項第2号)。

(注6) 具体的には後述の漁場計画で定められる。場所によって異なるが、実際に漁業権が設定されているのは、「通常、岸から3～5キロメートルまで」とされる(「漁業権に関する資料：1. 漁業権の性質・種類」水産庁ウェブサイト<<http://www.jfa.maff.go.jp/j/enoki/pdf/gyogyouken.pdf>>)。なお、同一水面において複数の漁業種類が存在する場合は、対応する漁業権が同一水面に重複して設定されることもある(馬場治「沿岸域の利用と地域振興」木下健監修『海洋再生エネルギーの市場展望と開発動向』サイエンス&テクノロジー、2011、p.432)。

(注7) 定置漁業に関しては、地元漁民の属する世帯が多数参加する地元自営漁協、漁民会社(株式会社を含む)の優先順位が高い。区画漁業に関しては、その大半を占める特定区画漁業については、管理をする漁協が最優先される。一般の区画漁業(真珠養殖業を除く)の場合、地元漁民の属する世帯が多数参加する地元自営漁協、漁民会社(株式会社を含む)の優先順位が高く、真珠養殖業では経験者が優先される。(「漁業法概要：2漁業権制度の概要」水産庁ウェブサイト<http://www.jfa.maff.go.jp/j/suisin/s_siryou/pdf/004_gyogyouhou_gaiyou.pdf>)

(出典) 各法律及び上に注記した資料に基づき、筆者作成。なお、この表は利用関連の法規定の全般を網羅するものではない。また、規定の内容は簡略化して記載してある。適宜、原文に当たられたい。

態の中で生じる同種の利用の競合について、法に定められている優先順位によって、その範囲内においては調整が済まされている例とみなすことができよう⁽³⁾。

異なる利用形態間の関係では、港則法においては、「船舶交通の妨となる虞のある港内の場所」においては、みだりに漁ろうをしてはならないとされている。

なお、他に、漁業権の免許に関して、都道府県知事あての水産庁長官の通知⁽⁴⁾において、港湾法にいう水域施設内(航路、泊地及び船だまり)及び船舶交通のふくそうする水域内で漁具を

(2) なお、船舶の衝突の回避のために定められているルールは他にもある。

(3) ただし、航路内で操業する漁船と他の船舶の航行の関係について、瀬戸内海の備讃瀬戸においては、1973(昭和48)年の海上交通安全法施行に際して、「海上保安庁と水産庁が「航路においてもこませ網漁」操業をこれまで通り認める覚書を交わし、優先関係があいまい」との議論がある(「備讃瀬戸増える待機船『こませ網漁』と航路競合」『中国新聞』2010.2.22)。また、漁業権の免許については、定められている優先順位と新規参入の問題に関して議論もある(例えば、「水産業のこれからを考える1 定置網漁業、養殖業への新規参入と漁業権」『日本水産学会誌』76巻1号、2010.1、pp.86-116)。

(4) 「漁場計画の樹立について」(平成14年8月6日14水管第1745号)<http://www.maff.go.jp/j/kokuji_tuti/tuti/t0000473.html>

固定してする漁業を原則免許しないことが求められている。

(ii) 許可権者の許可（と許可に際しての関係者等の意見聴取、協議等）

特定の漁業を営む場合、特定の区域で工事等を行う場合、公有水面を埋め立てる場合には、法に、行為を行うためには許可権者の許可を要することが定められている（表2）。こうした許可の制度によって、法の目的に照らして無秩序な利用を防ぐことは、一種の調整とみることもできよう。なお、海域の管理者（工事等の許可権者）は、海岸、港湾、航路、自然公園、保護水面等といった海域の区分によって異なる。

許可に関連したより明確な調整の規定として、公有水面の埋立では、許可権者である都道府

表2 許可権者の許可の例

法律	許可に係る海域	許可を行う者	許可の内容	備考
漁業法	〔沿岸海域 ^(注1) 〕	都道府県知事	漁業権（一定の水面において特定の漁業を一定期間排他的に営むことのできる権利 ^(注2) ）の免許： ① 定置漁業権（漁具を定置して営む漁業であって、大型の定置網漁業を営む権利。漁業権の存続期間5年）、② 区画漁業権（一定の区画において養殖業を営む権利。同5年又は10年）、③ 共同漁業権（一定の水面を共同に利用して漁業を営む権利。同10年）。（第6条及び第21条）	・ 漁業調整、船舶の航行、てい泊、けい留、水底電線の敷設その他公益上の必要による漁業権の変更、取消し又は行使の停止が可能（第39条第1項）。ただし、都道府県は、変更等によって生じた損失を補償（同条第6項） ^(注3) 。 ・ 公有水面の埋立免許がなされている水域では埋立免許権者の同意を得た上で漁業権を免許（「漁場計画の樹立について」平成14年8月6日14水管第1745号）。
	〔沖合域及び沿岸海域〕	農林水産大臣 又は 都道府県知事	漁業の許可（漁業調整又は水産資源の保護培養等に関して必要がある場合及び中型まき網漁業等は、許可制）（第52条、第65条第1項及び第66条第1項）。	
海上交通安全法	東京湾、伊勢湾及び瀬戸内海の航路又はその周辺	海上保安庁長官	工事・作業又は工作物の設置を行う許可（第30条第1項）。	
港則法	特定港内又は特定港の境界附近	当該特定港を管轄する港長	工事・作業の許可（第31条第1項）	
	特定港以外の港内又は特定港以外の港の境界附近	当該港の所在地を管轄する管区海上保安本部の事務所の長	工事・作業の許可（第37条の5）	
海岸法	海岸保全区域 ^(注4)	海岸管理者（都道府県知事、市町村長等）	土石の採取、海岸保全施設以外の施設・工作物の新設・改築等を行う許可（第8条第1項）。	
	一般公共海岸区域 ^(注5)		土石の採取、施設・工作物の新設・改築等を行う許可（第37条の5）。	
港湾法	港湾区域	港湾管理者（関係地方公共団体が設立した港務局又は地方公共団体）	占用、土砂の採取等を行う許可（第37条第1項）。	
	港湾区域の定めのない港湾のうち公告水域	都道府県知事	占用、土砂の採取等を行う許可（第56条第1項）	
	開発保全航路 ^(注6)	国土交通大臣	工作物の設置等による占用、土砂の採取を行う許可（第43条の8第2項）。	
漁港漁場整備法	漁港区域	漁港管理者（地方公共団体）	工作物の建設、土砂の採取等を行う許可（第39条第1項）。	

法律	許可に係る海域	許可を行う者	許可の内容	備考
自然公園法	国立公園内の海域公園地区	環境大臣	①工作物の新築等、②環境大臣の指定する区域における当該区域ごとに指定する動植物の捕獲等、③海面の埋立・干拓、④海底の形状変更、⑤物の係留、⑥汚水・廃水の排水設備を設けての排出、⑦環境大臣の指定する区域内における当該区域ごとに指定する期間内の動力船の使用等を行う許可（第22条第3項）。	<ul style="list-style-type: none"> ・特定の場合において、都道府県知事、環境大臣、国の機関に関する協議の規定あり（第22条第5項、第68条第1項・第2項）。 ・①、④、⑤、⑦の行為で漁業のためのものは、許可不要（第22条第3項）。 ・②の動植物の指定の際には、農林水産大臣の同意を得る（第22条第3項第2号）。
	国定公園内の海域公園地区	都道府県知事		
自然環境保全法	海域特別地区	環境大臣	①工作物の新築等、②海底の形質の変更、③動植物の掘採、土石の採取、④海面の埋立・干拓、⑤環境大臣の指定する区域内における当該区域ごとに指定する動植物の捕獲等、⑥物の係留、⑦環境大臣の指定する区域内における当該区域ごとに指定する期間内の動力船の使用等を行う許可（第27条第3項）。	<ul style="list-style-type: none"> ・①～③、⑥、⑦の行為で漁業のためのものは、許可不要（第27条第3項）。 ・⑤の動植物の指定の際には、農林水産大臣の同意を得る（第27条第3項第5号）。
水産資源保護法	保護水面 ^(注7) の区域	保護水面管理者（都道府県知事又は農林水産大臣）	埋立て・しゅんせつの工事等を行う許可（第18条第1項）。	港湾法等に基づく工事の許可権者等は、許可等をしようとする場合、当該工事が保護水面区域内でされるものであるときは、保護水面管理者に協議しなければならない（第18条第5項）。
公有水面埋立法	公有水面	都道府県知事	公有水面の埋立の免許（第2条）。	<ul style="list-style-type: none"> ・地元市町村長の意見の聴取（第3条第1項）、利害関係者の意見書提出（同条第3項）の規定あり。 ・権利を有する者（漁業権者、公有水面占用許可を受けた者等）が存在する場合、①その者が同意したとき、②埋立によって生ずる利益の程度が損害の程度を著しく超過するとき、③法令により土地を収用又は使用することができる事業のため必要なときのいずれかでないと免許できない（第4条第3項及び第5条）。

(注1) 具体的には後述の漁場計画で定められる。場所によって異なるが、実際に漁業権が設定されているのは、「通常、岸から3～5キロメートルまで」とされる（「漁業権に関する資料：1. 漁業権の性質・種類」水産庁ウェブサイト〈<http://www.jfamaff.go.jp/j/enoki/pdf/gyogyouken.pdf>〉）。なお、同一水面において複数の漁業種類が存在する場合は、対応する漁業権が同一水面に重複して設定されることもある（馬場治「沿岸域の利用と地域振興」木下健監修『海洋再生エネルギーの市場展望と開発動向』サイエンス&テクノロジー、2011、p.432.）。

(注2) つまり、漁業権は、水面を支配したり所有したりする権利ではない。

(注3) 補償金額は、受益者に負担させることができる（漁業法第39条第13項）。しかしながら、関係者と漁業者の話し合いが先行し、この規定を待つまでもなく、漁業権の放棄、変更等が行われることが通例とされる（金田禎之『新編漁業法のこころが知りたい（改訂版）』成山堂書店、2010、pp.111-112.）。

(注4) 「海岸保全区域」は、防護すべき海岸に係る一定の区域を都道府県知事が指定したもの。水面は、干潮時の水際線から最大50mまで含めることができる（海岸法第3条第1項及び第3項）。

(注5) 「一般公共海岸区域」は、公共海岸（国又は地方公共団体が所有する公共の用に供されている海岸の土地及び都道府県知事が指定した低潮線までの水面）の区域のうち「海岸保全区域」以外の区域（海岸法第2条第2項）。

(注6) 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（港湾法第2条第8項）。

(注7) 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（水産資源保護法第14条）。

(出典) 各法律、通知及び金田禎之『新編漁業法詳解（増補3訂版）』成山堂書店、2008、p.37を基に筆者作成。なお、この表は、利用関連の法規定の全般を網羅するものではない。また、規定の内容は簡略化して記述してある。適宜、原文に当たられたい。

県知事による地元市町村長の意見の聴取や、都道府県知事に対する利害関係者の意見書提出、許可の前提としての権利者の同意に関する規定がみられる。

また、保護水面の区域に関しては、港湾法等に基づく工事の許可権者等は、許可等をしようとする場合、当該工事が保護水面の区域内でされるものであるときは、保護水面管理者（都道府県知事又は農林水産大臣）に協議しなければならない旨の規定が水産資源保護法に置かれている。

(iii) 区域設定・計画策定の過程における関係者等の意見聴取・協議等

特定の区域を設定する場合や計画を策定する場合、その過程に、関係者等の意見聴取や協議の仕組みを設けていることが少なくない（表3）。

意見聴取や協議の対象者は、設定・策定されるものによって様々である。

区域指定者・計画決定者による、審議会や有識者等の意見聴取の規定は広く見られる。他の行政機関や地方公共団体の所管事項とも関係する区域指定・計画決定については、関係する行

表3 区域設定・計画策定の過程における関係者等の意見聴取・協議等の例

法律	区域・計画	区域指定者・計画決定者	区域設定・計画策定の過程における、意見聴取・協議等	備考
漁業法	漁場計画 (漁業種類、漁場の位置・区域、漁業時期その他漁業権免許の内容たるべき事項等を定めたもの)	都道府県知事	<ul style="list-style-type: none"> 都道府県知事による海区漁業調整委員会^(注1)への諮問（第11条第1項）。 同委員会による公聴会開催（第11条第4項）。 農林水産大臣による、広域的な見地からの、都道府県知事に対する、漁場計画の適切な策定・変更の指示（第11条第6項）。 	<ul style="list-style-type: none"> 都道府県知事は、①漁業上の必要があり、かつ、②当該漁業の免許をしても漁業調整その他公益に支障を及ぼさないと認めるとき、漁場計画を定めなければならない(第11条第1項)。 必要に応じて関係諸官庁と連絡・調整。特に留意すべき事項として、港湾法の港湾区域、港則法の港の区域内その他船舶交通のふくそうする水域内、海岸法の海岸保全区域では管理者との調整（「漁場計画の樹立について」平成14年8月6日14水管第1745号）。
海岸法	海岸保全基本計画 (海岸保全区域等に係る海岸の保全に関する基本計画)	都道府県知事	<ul style="list-style-type: none"> 都道府県知事による学識経験者の意見聴取(第2条の3第2項)。 都道府県知事による関係市町村長・関係海岸管理者の意見聴取（第2条の3第3項）。 関係海岸管理者が作成する一定事項の案に関する、関係海岸管理者による公聴会の開催等（関係住民の意見反映）(第2条の3第5項)。 	
	海岸保全区域	都道府県知事	都道府県知事は、指定について、次の区域では次の者に協議。①港湾区域・港湾隣接地域：港湾管理者、②港湾区域の定めのない港湾のうち公告水域：都道府県知事、③特定離島港湾区域：国土交通大臣、④漁港区域：漁港管理者（第4条第1項）。	
港湾法	港湾計画 (港湾の開発・利用・保全等に関する計画)	国際戦略港湾・国際拠点港湾・重要港湾の港湾管理者	<ul style="list-style-type: none"> 港湾管理者による地方港湾審議会の意見聴取(第3条の3第3項)。 国土交通大臣による、当該港湾管理者から提出された同計画についての、交通政策審議会の意見聴取(第3条の3第5項)。 	

法律	区域・計画	区域指定者・計画決定者	区域設定・計画策定の過程における、意見聴取・協議等	備考
自然公園法	国立公園	環境大臣	関係都道府県及び中央環境審議会の意見聴取（第5条第1項）。	
	国立公園内の海域公園地区・利用調整地区 ^(注2)		関係行政機関の長に協議（第67条第1項）。	
	国定公園	（関係都道府県の申出により、）環境大臣	中央環境審議会の意見聴取（第5条第2項）。	
	国定公園内の海域公園地区・利用調整地区 ^(注2)	都道府県知事	関係行政機関の長に協議（第67条第2項）	
自然環境保全法	自然環境保全地域	環境大臣	<ul style="list-style-type: none"> ・関係地方公共団体の長及び中央環境審議会の意見聴取（第22条第3項）。 ・当該区域に係る住民及び利害関係人の意見書の提出（第22条第5項及び第23条第3項）。 ・公聴会の開催（第22条第6項及び第23条第3項）。 	
	自然環境保全地域に関する保全計画（海域特別地区の指定を含む。）			
	海域特別地区		関係行政機関の長に協議（第43条第1項）	
水産資源保護法	保護水面	都道府県知事	<ul style="list-style-type: none"> ・水産政策審議会の意見を聴取し、農林水産大臣が定める基準に従う（第15条第1項）。 ・農林水産大臣の同意（第15条第2項）。 ・海区漁業調整委員会の意見聴取（第15条第3項）。 	
		農林水産大臣	<ul style="list-style-type: none"> ・農林水産大臣が定める基準に従う（第15条第4項）。 ・都道府県知事の意見聴取（第15条第5項）。 ・都道府県知事による、上記の意見を述べようとする場合の、海区漁業調整委員会の意見聴取（第15条第6項）。 	
漁業法	〔禁止区域：一定区域内の採捕の制限又は禁止（右記の省令又は規則で定めることができる事項の一つ）〕	農林水産大臣又は都道府県知事は、漁業取締りその他漁業調整のために、農林水産省令又は都道府県規則を定めることができる（漁業法第65条第2項）。	<ul style="list-style-type: none"> ・左記の農林水産省令を定めようとするとき、農林水産大臣による水産政策審議会の意見聴取（漁業法第65条第6項）。 ・左記の都道府県規則を定めようとするとき、農林水産大臣の認可（漁業法第65条第7項）、都道府県知事による関係海区漁業調整委員会の意見聴取（漁業法第65条第8項）。 	<ul style="list-style-type: none"> ・左記の農林水産省令又は都道府県規則で定めることができる事項は、①採捕等の制限・禁止（例えば、禁止区域、禁止期間、禁止漁業、漁業の許可等）、②販売・所持の制限・禁止、③漁具・漁船の制限・禁止、④漁業者の数・資格の制限（漁業法第65条第2項）。なお、水産資源保護法にも、水産資源の保護培養のために、類似の規定あり（水産資源保護法第4条第2項）。 ・罰則を設けることもできる（漁業法第65条第3項）。

(注1) 一般には、公選委員9名、知事選任委員6名（学識経験者4名、公益代表委員2名）で構成（漁業法第85条第3項）。

(注2) 利用調整地区では、公園利用者の立入り人数・期間・方法等を調整することにより、生態系の保全と持続可能な利用の推進ができる（環境省自然環境局国立公園課「自然公園法改正一国立・国定公園における海域保全の充実一」『国立公園』675号、2009.7、p.16.）。

(出典) 各法律・通知及び金田禎之『新編漁業法詳解（増補3訂版）』成山堂書店、2008、pp.103、110、347-352、411、419を基に筆者作成。なお、この表は、利用関連の法規定の全般を網羅するものではない。また、規定の内容は簡略化して記載してある。適宜、原文に当たられたい。

政機関の長や地方公共団体の長との調整に関する規定がある。なお、漁場計画の樹立に関しては、都道府県知事あての水産庁長官の通知において、必要に応じて関係諸官庁と調整することが求められている（表3最上欄の「備考」参照）。

海岸保全区域等に係る計画である海岸保全基本計画の案についての公聴会開催や、自然環境保全地域の指定、同地域に関する保全計画（海域特別地区の指定を含む。）の決定に際しての住民・利害関係人の意見書提出や公聴会開催のように、住民等が意見を表明する機会を得られる規定を持つものもある。漁場計画の樹立の過程で開催される公聴会の場合は、その発言人の選定範囲は、漁業権者・入漁権者（設定行為に基づき、他人の漁業権に属する漁場においてその漁業権の内容たる漁業を営む権利を有する者）、漁業権に基づく漁業の経営者、漁業協同組合関係者、新規希望者、その他利害関係のある者とされる⁽⁵⁾。

(iv) 関係者の自主規制の届出・認可等

(a) 漁場利用協定

漁場利用協定（表4）は、漁業協同組合等と遊漁船業団体又は遊漁団体との間における「当事者間の自主的な取り極め」⁽⁶⁾である。漁場利用協定の締結を促進する等のため、1983（昭和58）年の沿岸漁場整備開発法の一部改正により、都道府県知事の勧告、紛争のあっせんの制度が導入された。導入の理由は、従来から都道府県漁業調整規則（後述）、海区漁業調整委員会の指示等により行政的対応がなされてきたが、さらに、実際にその漁場を利用している当事者同士で話し合い、合意の形成を促進することが、調整を図る上で効果があると考えられたためとされる⁽⁷⁾。協定締結の当事者は、協定の内容を都道府県知事に届け出ることができる。

さらに、水産庁は、遊漁と漁業の調整に係る指針（ガイドライン）も作成し、都道府県知事あてに通知している⁽⁸⁾。

(b) 資源管理協定、資源管理規程

漁業関係の自主規制で、海域の空間的な利用調整に関係する事項を含むものには、前述の漁

表4 漁場利用協定

法律	関係する海域	届出先、勧告・あっせんを行う者	協定の内容	届出	勧告・あっせん
沿岸漁場整備開発法	漁場（協定で定める区域）	都道府県知事	漁場利用協定：漁業協同組合等と遊漁船業団体又は遊漁団体が締結する協定で、漁場の安定的な利用関係の確保に必要な事項（例：区域、時期・時間、対象魚種、漁具・漁法等）を遵守するよう、構成員を指導すべきことを内容とする（第24条第1項）。	協定締結の当事者は、協定の内容を届け出ることができる（第25条）。	・漁業協同組合等と遊漁船業団体又は遊漁団体の一方が協定の交渉の申出を示した場合、申請により、必要があると認めるとき、他方に対し交渉に応ずべき旨勧告（第24条）。 ・協定の遵守に関する紛争に係るあっせん（第26条）。

（出典）沿岸漁場整備開発法、金田禎之『新編漁業法のここが知りたい（改訂版）』成山堂書店、2010、p.126；「新たな沿岸漁業の振興を図る一栽培漁業の振興及び遊漁との調整」『時の法令』1192号、1983.10.3、pp.11-12を基に筆者作成。なお、規定の内容は簡略化して記載してある。適宜、原文に当たられたい。

(5) 「漁場計画の公聴会並びに公示について」（昭和26年2月28日水第12224号、改正平成6年9月26日水振第2242号）、金田禎之『新編漁業法詳解（増補3訂版）』成山堂書店、2008、p.103に引用。
 (6) 「海面における遊漁と漁業との調整について」（平成14年12月12日14水管第2968号）（http://www.maff.go.jp/j/kokuji_tuti/tuti/t0000488.html）
 (7) 「新たな沿岸漁業の振興を図る 栽培漁業の振興及び遊漁と漁業との調整」『時の法令』1192号、1983.10.3、p.11。
 (8) 前掲注(6)

表5 資源管理協定、資源管理規程

法律	関係する海域	認定・認可を行う者	協定・規程の内容	認定・認可	備考
海洋水産資源開発促進法	協定で定める海域	都道府県知事 又は 農林水産大臣	資源管理協定：漁業者団体（漁業協同組合、漁業協同組合連合会等）等が、海域、対象漁業種類、対象魚種、管理の方法（体長制限、禁止区域、禁止期間等）、違反した場合の措置等を定める（第13条）	協定が適当である旨の認定を受けられる（第13条第1項）。	行政庁による、認定資源管理協定への参加のあつせん（第15条）。
水産業協同組合法	規程で定める海域	都道府県知事	資源管理規程：漁業協同組合が、海域、対象漁業種類、対象魚種、管理の方法（漁具・漁法の制限、禁止期間の設定、操業区域の制限、禁止区域の設定、体長制限等）、違反した場合の過怠金に関する事項等を定める（第11条の2第1項及び第2項）	認可が必要（第11条の2第1項）。	

（出典）各法、海洋水産資源開発促進法施行令（昭和46年政令第205号）第8条及び次の資料を基に筆者作成。なお、規定の内容は簡略化して記載してある。適宜、原文に当たられたい。：

「水産資源の保護、漁場の円滑な利用のための自主規制」水産庁ウェブサイト

〈http://www.jfa.maff.go.jp/j/yugyo/y_kisei/jisyu_kisei/index.html〉；

「水産業協同組合法の一部を改正する法律の運用について」（平成5年10月15日水漁第3323号）

〈http://www.maff.go.jp/j/kokuji_tuti/tuti/t0000461.html〉

場利用協定の他に、水産資源管理のための自主規制である、海洋水産資源開発促進法に基づく資源管理協定と水産業協同組合法に基づく資源管理規程がある（表5）。これらにより、操業の禁止区域を設定することができる。なお、両者は、前者が漁業協同組合を含む複数の漁業者団体等の中で締結されるものであるのに対し、後者は漁業協同組合内部の申合せであるという点で異なる⁽⁹⁾。また、前者は行政庁の認定を受けことができ、後者は行政庁の認可が必要である。

2 都道府県の規則・規約における利用調整

海域の空間的な利用調整に関連のある、法律に基づく都道府県の規則の策定や、法律ではなく通知に基づく都道府県の規約による協議会の設置も行われている。

（1）都道府県漁業調整規則

漁業法に基づく都道府県規則（表3の最下欄参照）のうち、海域については、各都道府県において都道府県漁業調整規則が定められている。この規則の中で定めることができる事項のうち、海域の空間的な利用に関するものでは、禁止区域（一定区域内の採捕の制限又は禁止）の設定がある。都道府県漁業調整規則は、その区域内にある全ての人に適用されると解されており⁽¹⁰⁾、漁業者のみならず遊漁者にも適用されるものとなっている。罰則を設けることもできる。

(9) 「水産業協同組合法の一部を改正する法律の運用について」（平成5年10月15日水漁第3323号）〈http://www.maff.go.jp/j/kokuji_tuti/tuti/t0000461.html〉

(10) 漁業法研究会『最新逐条解説「漁業法」』水産社、2008、p.326。

(2) 都道府県の規約による海面利用協議会の設置

漁業と、遊漁のみならず、ヨット、モーターボート、スキューバダイビング等の海洋性レクリエーションとの海面利用に関する事項の調整・解決を図るため、都道府県知事あての水産庁長官通知⁽¹¹⁾に基づき、都道府県が規約を定めて海面利用協議会等を設置し、これにより、地域ごとのルール等が策定されるとともに、その普及・定着のための啓発活動が推進されている。

各都道府県の海面利用協議会は、漁業者、遊漁者、海洋性レクリエーション関係者、学識経験者等で構成される。また必要な場合には、同様に、地区ごとに海面利用地区協議会が設置される。さらに、必要に応じ、関係都道府県間の連絡調整を行う広域海面利用連絡会議、複数の都道府県が関係する広域的な事項の調整・解決を図るための広域海面利用協議会が設置される。

3 開発における漁業との調整

漁業は海洋の古くからの先行利用形態であり、後発の利用形態である開発を行おうとする者の立場からすると、活動に際し、漁業との調整が課題となることが少なくない。

(1) 漁業補償

従来、開発事業者と漁業者との調整は、漁業補償の形で行われることが多かった。漁業補償については、その法的根拠は、憲法第29条第3項（「私有財産は、正当な補償の下に、これを公共のために用ひることができる。」）及び民法（明治29年法律第89号）第709条（不法行為による損害賠償）である⁽¹²⁾。

漁業は許可の観点からは、3つに分けられる。表2に記載した、漁業権の免許によって行われる漁業権漁業及び漁業許可を得て行われる許可漁業と、こうした許可によらない自由漁業である。許可漁業・自由漁業に関しても、当該漁業の利益が社会通念上、権利と認められる程度にまで成熟しているものについては、漁業権漁業の場合と同様に補償が行われる⁽¹³⁾。

公有水面埋立法においては、権利を有する者（漁業権者、公有水面占用許可を受けた者等）が存在する場合、①その者が同意したとき、②埋立によって生ずる利益の程度が損害の程度を著しく超過するとき、③法令により土地を取用又は使用することができる事業のため必要なときのいずれかでないと埋立を免許できない（同法第4条第3項及び第5条）。埋立免許を受けた者は、権利を有する者に対し補償を行った後、損害防止施設をつくった後等でなければ、工事に着手できない（ただし、権利を有する者が同意した場合等を除く。）（同法第8条）。

一方、民法の損害賠償は、損害発生後の補償を規定したものである。しかし、現実には事業の「円滑な実施を図るために、その工事が実施される前、すなわち損害発生前に、補償が行われるのが通常」であるとされる⁽¹⁴⁾。また、鉱業法（昭和25年法律第289号）の鉱区設定の際には、行政指導で漁業者の同意を求めることが一般化しているとされる⁽¹⁵⁾。

(11) 「海面利用協議会等の設置について」（平成6年7月11日水振第1583号）〈http://www.maff.go.jp/j/kokuji_tuti/tuti/pdf/t0000815.pdf〉；「広域海面利用協議会の設置について」（平成11年6月28日11水管第1714号）〈http://www.maff.go.jp/j/kokuji_tuti/tuti/t0000816.html〉

(12) 金田禎之『新編漁業法詳解（増補3訂版）』成山堂書店，2008，pp.311-312。

(13) 「公共用地の取得に伴う損失補償基準要綱」（1962（昭和37）年6月29日閣議決定）第2条第5項；金田禎之『新編漁業法のこが知りたい（改訂版）』成山堂書店，2010，p.107。

(14) 金田 同上，pp.105-106。

(15) 来生新・柴山知也「4・2・1 沿岸域管理の現状と問題点」海洋政策研究財団編『海洋問題入門—海洋の総合的管理を学ぶ』丸善，2007，p.155。

補償の基準としては、「公共用地の取得に伴う損失補償基準要綱」（1962（昭和37）年6月閣議決定）があり、これが一般の補償基準にも参考にされている⁽¹⁶⁾。ただし、補償基準と漁業者の同意を得ることができる金額との間には乖離が生じがちであると指摘される⁽¹⁷⁾。

(2) 海洋再生可能エネルギーを利用した発電の実証実験・事業化における調整

(i) 実証フィールドの整備

海洋再生可能エネルギーを利用した発電技術の研究においては、研究所等での試験を終了すると、実海域で信頼性・耐久性を実証する段階に入る。しかし、個々の研究者や民間事業者にとって、漁業者等先行利用者との調整を経て実証海域を確保することは容易ではないといわれる。一方、海外には、欧州海洋エネルギーセンター（European Marine Energy Centre: EMEC）のように、実証実験のための海域として区切られインフラが整備された、いわゆる「実証フィールド」が存在する⁽¹⁸⁾。

「海洋再生可能エネルギー利用促進に関する今後の取組方針」（2012（平成24）年5月25日総合海洋政策本部決定）は、海洋再生可能エネルギーの実用化に向けた技術開発を加速するため政府として今後推進すべき施策の1つとして、海域を選定し「実証フィールド」として整備することに取り組むとした⁽¹⁹⁾。場所の選定については地方公共団体の申請による公募とされており、最初の実証フィールドの場所選定を2013（平成25）年度中に行うべく場所の要件及び選定の方法について速やかに検討に着手し、2012（平成24）年度内を目途に具体的内容を公表するとされた。公募要件には漁業関係者などの同意を含める方針であると報じられている⁽²⁰⁾。

(ii) 漁業協調

近年我が国でも洋上風力発電事業への関心が高まってきたことを背景とし、補償に頼る調整ではなく、事業そのものを、開発事業者、漁業者ともに利益を得られる形で実施することを目指す、漁業協調という考え方が注目されている。

「海洋再生可能エネルギー利用促進に関する今後の取組方針」は、海洋再生可能エネルギーの実用化・事業化を促進するため政府として今後推進すべき施策の1つとして「海域利用に係る関係者との調整のあり方」について取り上げている。発電事業を目的とした調整の基本的考え方としては、「他の海域利用者等との共存共栄を図ることが重要である」とし、円滑な調整のための環境整備として、「民間からの提案も参考にしながら、地域協調型・漁業協調型の海洋再生可能エネルギー利用とするためのメニューを作成し、公表する」としている。考えられる例としては、海洋構造物の魚礁効果の活用、洋上作業における漁業関係者の協力、観光資源としての活用、地元関係者の発電事業への参加等を挙げている。また、「調整役」としては、「地域ごとの状況に応じて総合的な観点からの調整を行う必要があることから、地方公共団体の調整役としての役割が重要になる」としている。⁽²¹⁾

(16) 同要綱は、直接には「公共事業の用地の任意買収等の場合の補償基準を定めたもの」であるが、「広く一般の公共事業の実施の場合にも、この要綱によって補償を行うこととされており、また一般の補償のあり方、やり方の例示を行ったものとして参考にされて」いるとされる（金田 前掲注(13), p.106.）。

(17) 来生・柴山 前掲注(15)

(18) 「諸外国における海洋資源・エネルギーをめぐる科学技術政策 グレートブリテン及び北アイルランド連合王国」『海洋資源・エネルギーをめぐる科学技術政策』（調査資料2012-6）国立国会図書館調査及び立法考査局，2013，pp.114-115.

(19) この文とこの次の一文は、次の資料に基づく：「海洋再生可能エネルギー利用促進に関する今後の取組方針」（平成24年5月25日総合海洋政策本部決定）pp. 2-4. <<http://www.kantei.go.jp/jp/singi/kaiyou/energy/torikumihousin.pdf>>

(20) 「海洋再生エネ実証フィールド 漁業関係者の同意条件 政府、公募要件に盛り」『日刊工業新聞』2012.9.28.

(21) 前掲注(19), pp.4-5.

なお、漁業協調の考え方をかねてから唱えていた社団法人海洋産業研究会は、2012（平成24）年3月に、「洋上風力発電等における漁業協調の在り方に関する提言」の中間とりまとめ⁽²²⁾を発表し、この中で漁業協調の具体的なコンセプト案を提示している。

4 海洋の利用・保全、管理等に係る総合的な計画の経緯と利用調整

(1) 1973年の海洋開発審議会答申から1998年の「21世紀の国土のグランドデザイン」まで

我が国において、海洋の利用や保全に関する総合的な計画の策定についての議論は1970年代には現れており、その中で海域の空間的な利用調整についても取り扱われている。1973（昭和48）年10月の科学技術庁海洋開発審議会答申「わが国海洋開発推進の基本的構想および基本的方策について」は、「今後の海洋開発の進むべき方向を提示し、あわせて各開発分野の調整も行いうる総合的海洋開発計画が必要である」とし、その計画に盛り込むべき事項の1つとして「競合等の問題が発生するきざしをみせている状況にかんがみ、…とくに問題が発生しているかそのおそれのある海域については、個々の開発の目的に応じて、海域利用の区分を設定する必要がある」とした⁽²³⁾。同審議会はまた、1979（昭和54）年8月の答申「長期的展望にたつ海洋開発の基本的構想について：21世紀の海洋の開発と保全」において、基礎調査及び情報収集により海域の特性を把握し、設定した海区ごとに海域総合利用基本計画を策定して、同計画に基づく計画的な海域総合利用を円滑に進めるため、利用調整を実施することを提言した⁽²⁴⁾。

一方、国土総合開発法（昭和25年法律第205号）に基づき、1977（昭和52）年11月に閣議決定された第三次全国総合開発計画は、海岸線をはさむ陸域と海域を合わせたものを「沿岸域」と定義し、沿岸域の「保全と利用を一体的に行う必要がある」とした⁽²⁵⁾。この後は、海域に加え、沿岸域という括りでの計画も議論されるようになる⁽²⁶⁾。第四次全国総合開発計画（1987（昭和62）年6月閣議決定）では、「地方公共団体が主体となり、沿岸域の総合的な利用計画を策定」し、「国は、基本理念、沿岸域の区分、計画事項等を内容とする計画策定のための指針を明らかにする」とされた⁽²⁷⁾。第五次の全国総合開発計画に当たる「21世紀の国土のグランドデザイン」（1998（平成10）年3月閣議決定）においては、「地方公共団体が主体となり、沿岸域圏の総合的な管理計画を策定し、各種事業、施策、利用等を総合的、計画的に推進する『沿岸域圏管理』に取組」み、「国は、計画策定指針を明らかに」するとされた⁽²⁸⁾。

上記の国の計画策定指針については、2000（平成12）年2月に「沿岸域圏総合管理計画策定のための指針」⁽²⁹⁾（以下「策定指針」という。）が策定された。「策定指針」は、「沿岸域圏総合管理計画」に盛り込むべき事項の1つとした「事業、施策等に関する事項」の例として、「沿岸域圏

(22) 海洋産業研究会「洋上風力発電等における漁業協調の在り方に関する提言（中間とりまとめ）」2012.3. <<http://www.rioe.or.jp/pdf23/03rioe.pdf>>

(23) 科学技術庁『わが国海洋開発推進の基本的構想および基本的方策について：海洋開発審議会答申』大蔵省印刷局、1973、pp.22-25.

(24) 海洋開発審議会『長期的展望にたつ海洋開発の基本的構想について：21世紀の海洋の開発と保全（海洋開発審議会第一次答申）』1979、pp.51-52.

(25) 国土庁「第三次全国総合開発計画」1977.11、p.47. <http://www.kokudokeikaku.go.jp/document_archives/ayumi/24.pdf>

(26) 例えば、運輸経済研究センター『海域利用計画に関する研究 その3』（運輸経済研究資料520394）1978や、日本総合研究所『沿岸域総合利用基礎調査報告書[昭和55年度版]』（JRIレポート）1981（国土庁による委託調査）など。

(27) 国土庁「第四次全国総合開発計画」1987.6、p. 39. <http://www.kokudokeikaku.go.jp/document_archives/ayumi/25.pdf>

(28) 国土庁「21世紀の国土のグランドデザイン」1998.3、p.46. <http://www.kokudokeikaku.go.jp/document_archives/ayumi/26.pdf>

(29) 「沿岸域圏総合管理計画策定のための指針」（平成12年2月23日「21世紀の国土のグランドデザイン」推進連絡会議決定）<<http://www.mlit.go.jp/kokudokeikaku/enganiki/shishin.html>>

全域についてゾーニングをして、各ゾーンごとの個別具体の事業、施策その他の取組みを定めること」を挙げている。

国は、地方公共団体等による「沿岸域圏総合管理計画」の策定を支援したが、「策定指針」に直接基づいた、地方公共団体による実際の管理計画の策定は、活発化しなかったとされる⁽³⁰⁾。この理由については、法的義務がないことや地方公共団体内で担当すべき部局が明確でないなどの制度的要因に加え、インセンティブ（予算措置や必要性）が与えられていなかったこと、検討する際のノウハウが明確になっていなかったこと、計画を住民と協力して作成するために必要な情報が利用可能な形で整備されていなかったことが指摘されている⁽³¹⁾。

(2) 海洋基本法と海洋基本計画

2007（平成19）年の海洋基本法の制定とそれによる総合海洋政策本部設置へと向かうことになった背景の1つとして、海洋基本計画（2008（平成20）年3月閣議決定）の中では、それまで「利用者側の立場で海洋という『場』をどう利用するかという視点での政策は存在したが、海洋という『場』を管理する立場でその利用のあり方をいかにするべきかという視点での政策はなかった」とし、「『場』を管理する立場で政策を立案し、決定するシステムの構築が、海洋の持続可能かつ合理的な利活用を図るためには不可欠」であると考えられたことを挙げている⁽³²⁾。

海洋基本法では、第1章総則において、海洋の管理は、「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」（第6条）とされ、また、第3章基本的施策において、沿岸域について、国は、「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」（第25条）とされた。

海洋基本計画では、6つの基本的方針の1つとして「海洋の総合的管理」が掲げられた。この中で、利用者相互の調整については、「法令によるほか、当事者間の話し合いにより行われている」ので「管理に当たっては、こうした実態を十分踏まえるとともに、必要に応じ、関係者の円滑な調整のための環境整備を行うことが必要である」とされた⁽³³⁾。また、政府が総合的かつ計画的に講ずべき12の施策の1つとして「沿岸域の総合的管理」が盛り込まれ、この中の小項目「沿岸域における利用調整」では、「海面の利用調整ルールづくりの推進、地域の利用調整ルール等の情報へのアクセスの改善、海洋レジャー関係者を始めとする沿岸域利用者に対するこれらの情報の周知・啓発を推進し、適正な利用関係の構築に向けた取組を強化する」とされた⁽³⁴⁾。

このように、海洋基本計画には、「海洋の総合的管理」と「沿岸域の総合的管理」が盛り込まれているが、4(1)にいう地方公共団体による「沿岸域圏総合管理計画」の策定や「策定指針」についての記述はない。

海洋基本計画では、このほか、海洋産業の発展等に資するよう、各機関に分散している海底地形、海洋気象等のデータや、海図、津波・高潮ハザードマップ、港湾図、自然公園区域図、漁業権区域等の情報を、一元的に管理・提供する体制を整備するとされた⁽³⁵⁾。なお、同計画

(30) 海洋政策研究財団『平成20年度沿岸域圏総合管理計画策定に資する情報整備に関する研究報告書』2009, pp.1, 12；日高健「里海と沿岸域管理」（連載 漁業者は里海とどう関わったらいいか？ 第2回）『アクアネット』15巻2号, 2012.2, p. 65。なお、モデル計画や、「策定指針」に直接基づくものではない保全、利用、安全・防災など広範な目的・施策を有する地域計画や構想は作成された（二資料のそれぞれ同ページ）。

(31) 海洋政策研究財団 同上, pp.1, 12-13.

(32) 「海洋基本計画」2008.3, pp.2-3. <<http://www.kantei.go.jp/jp/singi/kaiyou/kihonkeikaku/080318kihonkeikaku.pdf>>

(33) 同上, p.12.

(34) 同上, p.35.

(35) 同上, p.27.

にはゾーニングについての言及もないが、ここに示された海洋情報の一元化は、後述する海洋空間計画の策定過程において基盤となる事項でもある。

(3) 国土形成計画法と国土形成計画（全国計画）

前述の国土総合開発法を改正し名称変更して2005（平成17）年に施行された国土形成計画法では、「国土形成計画」（前述の全国総合開発計画の後継計画）の計画事項の1つとして、海域の利用及び保全（排他的経済水域及び大陸棚における資源開発、施設の設置等を含む。）が盛り込まれた（国土形成計画法第2条第2号）。「国土形成計画（全国計画）」（2008（平成20）年7月閣議決定）では、「分野別施策の基本的方向」において「国土資源及び海域の利用と保全に関する基本的な施策」という章が設けられている。その小項目「海域の利用と保全」においては、「海域を国土計画の対象となる空間として適正に利用・保全する観点からは、気象、海象、水路状況等の海洋情報の整備に努める」等とされた⁽³⁶⁾。また、「基本的考え方」及び「分野別施策の基本的方向」においては、「沿岸域の総合的管理を推進していく」⁽³⁷⁾とされている。なお、4（1）にいう「沿岸域圏総合管理計画」の策定や「策定指針」、また、ゾーニングに関する言及はない。

5 地域の自主ルールや管理計画、地方公共団体の総合計画における利用調整の事例

1や2に述べたような枠組みを超え、地域における必要を契機として、関係者の参加によって海域に関するルールが自主的に策定されたり、その他の、海域における取組み⁽³⁸⁾が行われたりする例がある。4（2）にいう「地域の利用調整ルール」は、これらの取組みによっても策定されてきた。なお、これらの取組みは、複数の個別分野を統合するという側面を有することもあるが、地域における課題解決などの必要性から実施されるものであることもあり、網羅的・包括的な総合計画づくりを必ずしも指向しているわけではない。

一方、地域の取組みを端緒として、特別な要請から、特定区域内における海域を統合的に管理する計画が、国と都道府県によって策定された例もある。

また、地方公共団体によるもので網羅性・包括性を指向した総合的な計画としては、ごく最近、地方自治法に基づく市や町の総合計画や、海洋基本法に基づく国の海洋基本計画との関連で、計画を策定した地方公共団体が見られるようになってきた。

(1) 地域の自主ルール

(i) 石狩湾海域（北海道）における自主航路（協定航路）の設定

船舶の航行に関連して、海域利用者により自主規制が設けられている海域もある。例えば北海道の石狩湾海域では、船舶関係者と漁業関係者の合意により、自主的に、大型船向けの推奨航路である「協定航路」が定められている⁽³⁹⁾。1973（昭和48）年に石狩湾新港が開設されたことから船舶の航行と漁業操業の安全を図るため協議が始まり、1981（昭和56）年に、北海道（石狩湾地域開発事務局）と関係団体（日本船主協会、日本船長協会、日本海難防止協会、石狩湾新港関

(36) 「国土形成計画（全国計画）」2008.7, pp.103-104. <<http://www.mlit.go.jp/common/000019219.pdf>>

(37) 同上, pp.26, 104.

(38) 例えば、里海づくりの取組み。里海は、「人手が加わることにより、生産性と生物多様性が高くなった沿岸海域」（柳哲雄『里海論』恒星社厚生閣, 2006, pp.29-30.）と定義される。里海づくりの取組みについては、日高健「連載 漁業者は里海とどう関わったらいいか?」『アクアネット』15巻1号-7号, 2012.1-7において、詳しく論じられている。

係漁協対策協議会、北海道指導漁業協同組合連合会）との間で、自主航路（協定航路）について合意がなされた⁽⁴⁰⁾。合意の内容は、特定の海域に自主航路を設定し、船舶はこの自主航路内を通行するよう協力し、漁業者はこの自主航路内に原則として漁具を敷設しないよう協力する等である。さらに翌1982（昭和57）年には、石狩湾新港管理組合管理者（北海道知事）と石狩湾沿岸8漁協との間で「船舶の航行と漁業操業の安全確保及び漁業被害の救済に関する覚書」が交わされた。同覚書により、安全操業対策として「石狩湾漁業操業安全対策委員会」が設置され、また、漁業被害救済対策として「石狩湾漁業操業安全基金協会」が設立された。

(ii) 相模湾（神奈川県）における海・浜の利用ルール策定

レジャー利用も対象とした地域による海域のルールに空間的な利用調整が含まれている事例としては、相模湾（神奈川県）における海・浜の利用ルールがよく知られている。Iの2(2)で述べた海面利用協議会の仕組みができる以前から、相模湾沿岸地域においては、当時増加していたマリナーレジャー（ヨット、ウィンドサーフィン、水上オートバイなど）と既存の海洋利用との関係を中心とした自主的ルールが策定されていた。これは、1990（平成2）年に相模湾沿岸で開催された海の総合イベントに実施主体として参加した地方公共団体、関係団体、企業等が中心となって翌1991（平成3）年に設立（さらにその翌年社団法人化）された「相模湾アーバンリゾート・フェスティバル1990協会」（通称「サーフ90交流協会」）の活動によるものである⁽⁴¹⁾。自主ルール策定を進めるにあたっての同協会の基本的な条件は、①ルールは一定の地域ごとに制定する、②海面の利用に関わる諸問題はその地域の地元の問題として処理する、③協会はコーディネーター役としての責務を果たす、④迷惑料的な金銭の支払い⁽⁴²⁾は行わない、というものであった⁽⁴³⁾。長年のこだわりを超えて漁業協同組合側とマリナーレジャー側が相対するまでにはかなりの時間を要した⁽⁴⁴⁾というが、会合を重ね、地域ごとにルールブックが作成された。

例えば逗子海岸に関しては、1993（平成5）年に同協会によってルールブックの逗子地区版がまとめられた⁽⁴⁵⁾。その後も、同協会が解散した1999（平成11）年には逗子マリナー連盟によって改訂版がつくられた。さらに逗子市によって、2005（平成17）年に市民、行政、事業者、関係機関からなる「逗子海・浜のルール検討委員会」が設置されて検討が行われ、翌2006（平成18）年に新たに「逗子海・浜のルールブック」が作成されている。このルールブックでは、操業中の漁船・漁網エリア、定置網、養殖いかだに近づかない等の注意事項のほか、禁止事項、遵守事項、届出事項が定められ、また、海水浴場区域、ヨット・ウィンドサーフィン出入港エリア、水上オートバイ出入港エリア、徐行エリアなどを明記した地図が示されている。作成協力者としては、同検討委員会の他、横須賀海上保安部、逗子警察署、[神奈川県]横須賀土木事務所、[神

(39) 「ご挨拶」石狩湾漁業操業安全基金協会ウェブサイト〈<http://www5.ocn.ne.jp/~ishikari/aisatsu.html>〉；「石狩湾海域協定航路図」同〈http://www5.ocn.ne.jp/~ishikari/PDF/I9_kyouteikouro.jp.pdf〉；「大型船舶及び外国船舶の海難防止について」小樽海上保安部ウェブサイト〈<http://www6.kaiho.mlit.go.jp/otaru/gaikokusenkainanboushi21/gaikokusenkainanboushi.htm>〉

(40) この文からこの項目の最後まで、次の資料に基づく：「沿革と活動内容」石狩湾漁業操業安全基金協会ウェブサイト〈<http://www5.ocn.ne.jp/~ishikari/ayumi.html>〉；日本海難防止協会『平成4年度海上交通安全確保に必要な対策事業海域の利用に関する調査報告書』1993, pp.5-6. 日本海難防止協会ウェブサイト〈http://nikkaibo.or.jp/pdf/04_14.pdf〉

(41) 内山俊治「マリナーズボートの視点から相模湾における海面利用秩序の形成に向けて（地域主体のルールによる自主的な安全管理体制づくり）」『日本水産学会誌』62巻5号, 1996.9, pp.820-821.

(42) 他地域では、例えば、ダイビング料等を払う形の取決めもなされている。

(43) 内山 前掲注(41), p.821.

(44) 同上

(45) この文からこの項目の最後まで次の資料に基づく：「逗子海・浜のルールブック」逗子市ウェブサイト〈<http://www.city.zushi.kanagawa.jp/syokan/keizai/umi/hama.htm>〉；「逗子海・浜のルールブック（表面）」同〈<http://www.city.zushi.kanagawa.jp/syokan/keizai/umi/umiharuruomote.pdf>〉；「逗子海・浜のルールブック（中面）」同〈<http://www.city.zushi.kanagawa.jp/syokan/keizai/umi/umiharurunaka.pdf>〉

奈川県]鎌倉保健福祉事務所、かながわ海岸美化財団、小坪漁業協同組合、逗子市商工会、逗子海岸営業協同組合、逗子マリン連盟、逗子ヨット協会、逗子開成中学・高等学校、湘南獣医師会、逗子ライフセイビングクラブ、相模湾地域遊漁・海面利用協議会が挙げられている。

(2) 特定区域内の管理計画—知床世界自然遺産地域の海域管理計画

知床世界自然遺産地域内の海域を対象に、環境省と北海道は、2007（平成19）年、「知床世界自然遺産地域多利用型統合的・海域管理計画」を策定した⁽⁴⁶⁾。海域管理計画は、世界自然遺産への登録（2005（平成17）年7月）に関する取組みの過程で策定することが決まり、登録に際してもいわば「宿題」として、その策定を急ぐよう求められていた⁽⁴⁷⁾。

世界自然遺産への登録の取組みは、知床国立公園指定30周年を迎えた1994（平成6）年に、斜里・羅臼両町が検討を開始したものであった。2003（平成15）年に、知床世界自然遺産候補地地域連絡会議が設置され、翌2004（平成16）年には、国からユネスコ世界遺産センターに推薦書が提出され、次いで、科学的なデータに基づいて陸域と海域の統合的な管理に必要な助言を得るため、知床世界自然遺産候補地科学委員会が設置された。⁽⁴⁸⁾同委員会は、学識経験者を委員とし、オブザーバーとして保護管理に関係する行政機関（水産庁、北海道教育委員会、斜里町及び羅臼町）が加わり、事務局は環境省自然環境局東北海道地区自然保護事務所、林野庁北海道森林管理局及び北海道とされた⁽⁴⁹⁾。

2005（平成17）年2月の世界自然保護連合（IUCN）からの書簡において海域管理計画の作成促進が求められたことから、本来4月に同委員会の下に設置される予定であった海域ワーキンググループ（海域管理計画に盛り込むべき内容等に関する科学的観点からの助言を検討するもの⁽⁵⁰⁾）のメンバーが議論を開始したが、ここにオブザーバーとして関係する3つ（後に4つ）の漁業協同組合の幹部が出席し、「議論は白熱した」⁽⁵¹⁾。合意形成においては、同ワーキンググループ座長による関係者間の調整の貢献が大きく、他に、行政による漁業者との情報共有の寄与等があったとされる⁽⁵²⁾。2005（平成17）年3月29日には、漁業者の不安に応え、環境省、北海道それぞれによって、新たな漁業規制はしない等を内容とする公文書が発出された⁽⁵³⁾。

同計画は、基本方針に「海洋環境や海洋生態系の保全及び漁業に関する法規制、並びに海洋レクリエーションに関する自主的ルール及び漁業に関する漁業者の自主的管理を基調とする」とあるとおり、厳正なサンクチュアリ（禁漁区）ではなく、既存の法的ルールや自主規制など

(46) 環境省・北海道「知床世界自然遺産地域多利用型統合的・海域管理計画」2007.12. <<http://www.pref.hokkaido.lg.jp/ks/skn/grp/06/MarineManagementPlan.pdf>>

(47) 「世界遺産登録までの経緯」（「国際自然保護連合（IUCN）からの追加質問（2004.8）」；「IUCNからの追加質問に対する回答（2004.11）」；「IUCNからの再質問（2005.2）」；「IUCNからの追加質問に対する回答（2005.3）」；「第29回世界遺産委員会における知床の審査結果について（概要）（2005.7）」）知床データセンターウェブサイト <<http://dc.shiretoko-whc.com/process/exchange.html>>

(48) 「知床世界遺産年表」知床データセンターウェブサイト <<http://dc.shiretoko-whc.com/process/timeline.html>>；「知床世界自然遺産候補地科学委員会設置要綱」知床データセンターウェブサイト <http://dc.shiretoko-whc.com/data/meeting/kagaku_iinkai/h16/shiretoko_H1602_shiry01-1.pdf>

(49) 「知床世界自然遺産候補地科学委員会設置要綱」同上

(50) 「科学委員会設置要綱第2条（1）に関する検討事項について（案）」知床データセンターウェブサイト <http://dc.shiretoko-whc.com/data/meeting/kagaku_iinkai/h16/shiretoko_H1602_shiry04.pdf>

(51) 桜井泰憲「1.1 知床世界自然遺産周辺海域の生態系保全と持続的漁業」白山義久ほか編『海洋保全生態学』講談社、2012、p.19.

(52) 三菱総合研究所「知床世界自然遺産に係る『海域管理計画』の取組み（北海道・知床）」『平成22年度内閣官房総合海洋政策本部事務局調査 沿岸域の総合的管理の取組み事例に関する調査 調査報告書』2011、p.62. 首相官邸ウェブサイト <<http://www.kantei.go.jp/jp/singi/kaiyou/enganiki/houkoku/houkoku.pdf>>

(53) 「知床世界遺産『新たな漁業規制なし』確約 環境省・道、4漁協に公文書送付【北海道】」『朝日新聞』2005.4.1；「先月末IUCN回答、漁協・道・国動く 知床世界自然遺産 /北海道」同2005.4.12.

による漁業が盛んな沿岸海域の保全と持続的沿岸漁業の共存を目指しており⁽⁵⁴⁾、また、法規制と自主規制を組み合わせたものとなっている。

漁業者の自主規制のうち海域の空間的な利用調整に関わるものとしては、以前から自主的に実施されていた⁽⁵⁵⁾スケトウダラの産卵親魚保護のための操業自粛区域の設定⁽⁵⁶⁾が盛り込まれた。

また、海洋レクリエーションの自主規制のうち、海域の空間的な利用調整に関わるものとしては、2004（平成16）年に策定された「知床国立公園知床半島先端部地区利用適正化基本計画」に基づき、遊漁船や観光遊覧船の運航に当たり、海鳥・海棲哺乳類や漁業活動等への悪影響の出ない航路を遵守するよう引き続き求めていく⁽⁵⁷⁾とされている。

(3) 地方公共団体による総合的な計画

(i) 志摩市の「沿岸域総合管理計画」（「里海創生基本計画」）

2012（平成24）年3月、三重県志摩市は、「自治体として国内初となる『沿岸域総合管理計画』」⁽⁵⁸⁾である「志摩市里海創生基本計画」（以下「里海創生基本計画」とする。）を策定した。里海創生基本計画は、志摩市総合計画の後期基本計画において重点的に取り組むこととなった「新しい里海創生によるまちづくり」を具現化するための計画である。志摩市の関係部局は、志摩市総合計画と里海創生基本計画を踏まえて個々の事業計画を策定するものとされ、また、里海創生基本計画は、関係団体や市民が活動を進めるに当たり、共有し、尊重する計画であるとされている。里海創生基本計画の対象地域は、陸域は市の全域、海域は共同漁業権が設定されている海域である。計画の期間は、2012（平成24）年度から2015（平成27）年度までとされている。

里海創生基本計画の策定委員会は、志摩市と三重県の関係部局、市の自治会連合会・商工会・観光協会、三重県真珠養殖連絡協議会、関係する漁業協同組合・農業協同組合、環境省の地方事務所等からのメンバー、学識経験者、公募委員等からなるものであった。策定過程は、市民に広く取組みのプランを募り、多くのアイデアが寄せられるなど「参加型」の計画立案であったと評される。また、志摩市には、里海創生基本計画の「助走期間」ともいえる長期に渡る積み重ねがあったとされる。志摩市の英虞湾の自然環境が国立公園内でありながら「衰退」していたことを受けて産官学と地元の連携によって行われた三重県地域結集型共同研究事業「閉鎖性海域における環境創生」プロジェクト（2003（平成15）～2007（平成19）年）から、「志摩市総合沿岸域管理研究会」（2011（平成23）年～）の活動に至るまで続いてきた数々の取組みが、「[里海創生]基本計画策定の重要な背骨となっている」といわれる。⁽⁵⁹⁾

里海創生基本計画において、取組みの基本方針は、①「自然の恵み」の保全と管理、②沿岸域資源の持続可能な利活用、③地域の魅力の向上と発信とされている。具体的に列記されている取組みのうち、海域の空間的な利用調整に係るものは、①に属するものとして、「海域公園地区の指定の検討」（海域の景観保全、漁場や資源の保護、船舶の航行の調整などを目的に、関

(54) 桜井 前掲注(51), p.18.

(55) 牧野光琢「海域生態系保全における漁業の役割と可能性—知床世界遺産を例として」『水産資源管理談話会報』43号, 2009.6, p.5.

(56) 環境省・北海道 前掲注(46), p.16.

(57) 同上, p.19.

(58) 以下この段落と次の段落の第1文の終りまで次の資料に基づく：志摩市「志摩市里海創生基本計画（志摩市沿岸域総合管理基本計画）平成24年度～平成27年度」（第1章～第2章）pp. 2, 11. <<http://www.city.shima.mie.jp/kurashi/docs/satoumi2.pdf>>；同（附属資料）, p.75. <<http://www.city.shima.mie.jp/kurashi/docs/satoumi4.pdf>>

(59) 松田治「志摩市の里海創生基本計画—稼げる!学べる!遊べる!新しい里海のまちづくり—」『アクアネット』15巻5号, 2012.5, pp.53-54；松田治・国分秀樹・浦中秀人「『英虞湾再生プロジェクト』の総括とその後の展開」『日本水産学会誌』75巻4号, 2009.7, p.737.

係者や管理者と協議し、海域公園地区の指定を目指す。)、②に属するものとして、「さまざまな沿岸域利用のためのルールづくり」(農林水産業や市民活動、観光など、里海で行われるさまざまな活動間の連携を図るため、関係者がそろって話し合える機会を設け、各活動の調整やルールづくりを検討する。)が盛り込まれている。⁽⁶⁰⁾

(ii) 竹富町海洋基本計画

2011(平成23)年3月、「日本最南端の島嶼型海洋自治体」である竹富町(沖縄県)は、町独自に、自治体として初となる「竹富町海洋基本計画」を策定した。同基本計画は、「[海洋]基本法に『離島の保全等』など竹富町にとって深く関係する施策があり、…国境に接する日本最南端の町として多くの効果をもたらすものと考えられることから」⁽⁶¹⁾、同法第9条の「地方公共団体は、…地方公共団体の区域の自然的社会的条件に応じた施策を策定し、及び実施する責務を有する」ことを根拠として策定された⁽⁶²⁾。同基本計画は、また、「竹富町総合計画」の下位に位置付けられた計画でもある。策定された年度である2010(平成22)年度から2014(平成26)年度までを第一次期間としている。⁽⁶³⁾

同基本計画の策定委員会は、学識経験者、竹富町議会議長、竹富町副町長のほか、内閣官房総合海洋政策本部事務局、環境省の地方事務所、関係海区の海上保安本部、石垣港湾事務所、独立行政法人水産総合研究センター、沖縄県八重山事務所、公益社団法人日本海難防止協会、財団法人都市経済研究所、八重山経済人会議、竹富町商工会、八重山漁業協同組合、世界自然保護基金(WWF)サンゴ礁保護研究センターからのメンバーで構成された⁽⁶⁴⁾。

同基本計画は、「海洋立国に貢献するための町と町民の活動計画」であるが、「実行に不可欠な、国および沖縄県の制度制定および財政支援等」に関する要望事項も盛り込まれている⁽⁶⁵⁾。

同基本計画では、先導的に実施する施策10項目、継続的に実施する施策13項目が掲げられているが、うち、海洋の空間的な利用に関係する項目としては、前者の中では、「エコツーリズムルールの設定」及び「安全な海域利用システムの構築」が、後者の中では、「竹富町版海洋保護区の制定」が相当すると考えられる⁽⁶⁶⁾。

6 海洋情報の一元化

我が国においては、海域に関して、各政府関係機関等が、それぞれの政策課題に応じて、海底地形や海洋気象等海洋の様々な調査を行い、データを収集している。また、海図、津波・高潮ハザードマップ、港湾図、自然公園区域図や漁業権区域等、各種の情報も存在している。しかしながら、これらの情報を利用しようとする場合、情報の所在を知るのは容易でない、また、保管が不十分であるとの指摘がなされていた⁽⁶⁷⁾。そのため、海洋基本計画では、前述の

(60) 志摩市 前掲注(58)の前者、p.7;志摩市「志摩市里海創生基本計画(志摩市沿岸域総合管理基本計画)平成24年度～平成27年度」(第3章～第4章)pp.21, 24-25, 56-57. <<http://www.city.shima.mie.jp/kurashi/docs/satoumi3.pdf>>

(61) 「竹富町海洋基本計画について」竹富町ウェブサイト <http://www.town.taketomi.lg.jp/division/index.php?content_id=148>

(62) この文とこの次の一文は次の資料に基づく:「竹富町海洋基本計画」2011.3.(第1編)pp.8, 11. <http://www.town.taketomi.lg.jp/uploads/fckeditor/uid000003_20120706094907886439bf.pdf>

(63) 「竹富町海洋基本計画」2011.3.(第2編)p.20. <http://www.town.taketomi.lg.jp/uploads/fckeditor/uid000003_20120706094928d1e0d77a.pdf>

(64) 「竹富町海洋基本計画」2011.3.(第3編)pp.46-47. <http://www.town.taketomi.lg.jp/uploads/fckeditor/uid000003_2012070609593583d6067c.pdf>

(65) 前掲注(62), pp.7-8.

(66) 前掲注(63), pp.23, 26, 38.

ように、海洋情報を一元的に管理・提供する体制を整備するとされた。

2010（平成22）年3月、海上保安庁は、国内の関係機関に分散する情報について、所在情報をデータベース化しインターネットで提供する海洋情報クリアリングハウス（愛称「マリンページ」）⁽⁶⁸⁾を整備した。

また、2012（平成24）年5月には、海上保安庁が保有する情報を、インターネットでビジュアルに重ね合わせて見ることができるサイト「海洋政策支援情報ツール」⁽⁶⁹⁾を整備し、公開を開始した。このサイトで閲覧できる情報は、背景図（海底地形画像、領海線、船舶通航量等）、インフラ情報（海底ケーブル、航路標識、海上構造物等）、環境情報（海獣類生息地、海水浴場、海底障害物等）、社会情報（航路、漁業権設定区域、港湾区域等）、海洋情報（水深、海上気象、海流等）の、計52項目である。利用者は、こうした様々な海洋情報の中から必要とするものを取捨選択して同一の図上に表示することができる。将来的には、関係省庁等の協力を得てより充実した「海洋台帳」となるよう強化を図る予定とされる⁽⁷⁰⁾。

II 英米における海洋空間計画の策定

諸外国においては、これまでも、一定の海域において利用・保全や管理に関する計画がつけられてきたが、近年、欧米では、国の海洋政策に、「海洋空間プランニング（marine/maritime spatial planning）」や「海洋プランニング」と呼ばれるプロセスが組み込まれるようになってきた。

国連教育科学文化機関（ユネスコ）政府間海洋学委員会（Intergovernmental Oceanographic Commission：IOC）の定義によれば、「海洋空間プランニングは、通常は政治的プロセスを通じて特定されている環境的・経済的・社会的な目的を達成するため、海域における人間の活動に関し、空間的・時間的な分布についての分析と配置を行う公的プロセス」⁽⁷¹⁾とされる。このプロセスの成果物として、通常は、包括的な計画である「海洋空間計画」又はビジョンが策定されることとなる⁽⁷²⁾。

同委員会によれば、効果的な海洋空間プランニングの特徴は、①（持続可能な開発に向け、環境的・経済的・社会的な目標・目的のバランスを取りつつ、）生態系に基づくものであること、②（諸部門・機関及び政府の諸レベルにまたがって、）統合的であること、③場所（place）又は区域（area）に基づくものであること、④順応的⁽⁷³⁾であること（つまり、経験から学ぶことが可能であること）、⑤（長期に焦点を合わせ、）戦略的かつ先見的であること、⑥参加型であること（つまり、ステークホルダーがプロセスに活発に参加すること）であるとされる⁽⁷⁴⁾。また、海洋空間プランニングは、適切に行われるならば、経済、社会、環境に関して次のような利益をもたらし得るとされる⁽⁷⁵⁾。

(67) 前掲注(32), p.27.

(68) 海洋情報クリアリングハウス〈<http://www.mich.go.jp/>〉

(69) 「海洋政策支援情報ツール」海上保安庁ウェブサイト〈<http://www5.kaiho.mlit.go.jp/kaiyo/>〉

(70) 「プレスリリース（2012.5.18）：海洋情報のビジュアル化、はじめました！」海上保安庁ウェブサイト〈<http://www1.kaiho.mlit.go.jp/JODC/press/20120517KAIJOpress.pdf>〉

(71) *MARINE SPATIAL PLANNING-A Step-by-Step Approach toward Ecosystem-based Management*, UNESCO Intergovernmental Oceanographic Commission, 2009, p.18. ユネスコIOCウェブサイト〈<http://www.unesco-ioc-marinesp.be/uploads/documentenbank/d87c0c421da4593fd93bbee1898e1d51.pdf>〉

(72) Marine Spatial Planning (MSP), ユネスコIOCウェブサイト〈http://www.unesco-ioc-marinesp.be/marine_spatial_planning_msp〉

(73) 筆者注：「順応的」とは、環境保護分野の用語で、「常にモニタリングを行いながらその結果に合わせて対応を変える」フィードバック的な様態をいう。

(74) *op.cit.* (71), p.18.

(75) この文からこの文に続く囲みの最後まで次の資料に基づく：*op.cit.* (71), p.21.

海洋空間プランニングによる利益の例

- 生態系／環境に係る利益
 - ・ 生物学的及び生態学的に重要なエリアの特定
 - ・ 計画的な意思決定に組み込まれた生物多様性目標
 - ・ 人的利用と自然との間の対立を特定し減少させること
 - ・ 生物多様性及び自然保護のための空間の割当
 - ・ 海洋保護区ネットワークのプランニングのための背景の確立
 - ・ 人的活動の蓄積による海洋生態系への影響を特定し減少させること
- 経済的利益
 - ・ しばしば償却が20-30年間にわたる民間部門の投資にとって、価値のあるエリアへのアクセスに関する確実性がより高くなること
 - ・ 同一の開発区域内における共存可能な利用の特定
 - ・ 共存不可能な利用間の紛争の減少
 - ・ 新たな挑戦しがいのある人的活動（新興技術及びそれに付随する効果を含む。）を計画する能力の向上
 - ・ 人的活動の操業中の安全性の向上
 - ・ 資源利用及び空間利用の効率性の促進
 - ・ 許可及びライセンスの付与における合理化と透明性
- 社会的利益
 - ・ コミュニティ及び市民の参加の機会の向上
 - ・ 海洋空間（例：特定利用のための封鎖エリア、保護区）の割当の決定による、陸上のコミュニティ及び経済に対するインパクト（例：雇用、収益の配分）の特定
 - ・ 文化遺産の特定と保護の向上
 - ・ 海洋利用（例：オープン・スペースとしての海洋）に関係する社会的及び宗教的な（spiritual）価値の特定と保全

本稿では、海域の全てをカバーする「海洋（空間）計画」の策定を進めている英国及び米国における「海洋（空間）プランニング」の概要を紹介する。ドイツについては、本報告書の、齋藤純子「統合的海洋政策の理念と展開—EUとドイツを中心に—」（pp.-）に詳しい。

1 英国における海洋プランニング

英国（グレートブリテン及び北アイルランド連合王国）は、「2009年海洋及び沿岸アクセスに関する法律（Marine and Coastal Access Act 2009）」の制定により、新たな海洋管理制度を導入した⁽⁷⁶⁾。これには、政府の各部門に代わって海洋に関する多くの機能を果たす非省庁公的機関（non-departmental public body：NDPB）⁽⁷⁷⁾である「海洋管理機関（Marine Management Organisation：MMO）」の設置や、「海洋プランニング制度（marine planning system）」の創設が含まれる。海洋管理機関には、イングランド沿岸海域及びスコットランド以外の沖合域におけるほとんど

(76) 「2009年海洋及び沿岸アクセスに関する法律—注解書」項番3（Marine and Coastal Access Act 2009 - Explanatory Notes, 3.）〈<http://www.legislation.gov.uk/ukpga/2009/23/notes/division/2>〉

のライセンス付与の責務等が、一元化された⁽⁷⁸⁾。一方、海洋プランニング制度は、利用と保全が競合する中、海域の利用を最も持続可能な方法で管理するための統合的で戦略的なアプローチが必要とされたことから創設された。同制度は、ライセンスの付与や日常的な管理といった既存の方法を補完するものである⁽⁷⁹⁾とされ、ライセンスの申請や付与に関する重要な判断材料を提供するものとなる⁽⁸⁰⁾。

(1) 海洋プランニング海域と海洋計画当局

英国の海域（領海、排他的経済水域、大陸棚を含む。「2009年海洋及び沿岸アクセスに関する法律」第42条第1項）は、①イングランド沿岸海域（the English inshore region）、②同沖合海域（the English offshore region）、③スコットランド沿岸海域、④同沖合海域、⑤ウェールズ沿岸海域、⑥同沖合海域、⑦北アイルランド沿岸海域、⑧同沖合海域の8つの海洋プランニング海域（marine planning region）からなる（同法第49条第1項）。なお、ここでいう沿岸海域は、イングランド、スコットランド、ウェールズ、北アイルランドそれぞれに接する領海の、海側の境界までの海域を意味する（同法第322条第1項）。それぞれの海洋計画当局（marine plan authority）は、①及び②については英国の主務大臣、④はスコットランド政府大臣、⑤及び⑥はウェールズ政府大臣、⑧は北アイルランド環境省である（同法第50条第2項）⁽⁸¹⁾。

(2) 海洋プランニングと海洋計画

海洋プランニングのプロセスの開始に先立ち、英国の主務大臣と他の政策当局（スコットランド政府大臣、ウェールズ政府大臣、北アイルランド環境省）の共同などによって、国レベルの「海洋政策方針書（marine policy statement）」が作成される（同法第44条並びに第45条第1項及び第2項）。海洋計画当局は、同方針書が示す枠組みに基づいて⁽⁸²⁾、各海洋計画区（marine plan area）（各海洋プランニング海域の全体又はそれをさらに細かく区切ったもの）についての海洋計画の策定を行う（同法第51条第1項）。策定プロセスには、持続可能性の査定（sustainability appraisal）のプロセスも含まれている（同法附則6第10条）。

海洋プランニングは、ステークホルダーが各段階で参加する仕組みとして構築されている。計画の内容の検討に着手する前に、ステークホルダーの参加のあり方を定める「公衆参加方法書（Statement of Public Participation）」が作成される（同法附則6第5条及び第6条）。なお、ステー

(77) 非省庁公的機関は、「国の統治の過程において一定の役割を担う機関であるが、政府省庁又はその一部ではなく、程度の差はあれ大臣から距離を置き運営する」機関で、「通常、制定法上の機関のように、別個の法主体として設置され、公務員ではない職員を独自に雇用する」ものである。非省庁公的組織、政府外公共機関なども訳される。ちなみに、エージェンシー（Executive agency）とは異なる組織である。エージェンシーは、「特定の成果の達成に焦点を当てて明確に定義された組織」であって、「省庁の一部であり、公務員が職員を務める」ものである。（国立国会図書館調査及び立法考査局政治議会調査室・課訳『英国の内閣執務提要』, p.62. 当館による「調査資料」として刊行準備中）

(78) Marine licensing. 海洋管理機関ウェブサイト〈<http://www.marinemangement.org.uk/licensing/marine.htm>〉; *op.cit.* (76), 12.

(79) 前の一文からここまで次の資料に基づく: Marine Management Organisation, *East Inshore and East Offshore marine plan areas Statement of Public Participation: Revised May 2012*, p.2. 海洋管理機関ウェブサイト〈http://www.marinemangement.org.uk/marineplanning/areas/documents/east_final_spp_revised.pdf〉

(80) Marine Planning - Questions and answers. 海洋管理機関ウェブサイト〈<http://www.marinemangement.org.uk/marineplanning/about/questions.htm>〉

(81) ③及び⑦については、スコットランド及び北アイルランドが独自に規定するため、同法においては所管が規定されていない（*op.cit.* (76), 155.）。

(82) HM Government, Northern Ireland Executive, Scottish Government, Welsh Assembly Government, *UK Marine Policy Statement*, London: The Stationery Office, 2011, p.7. 〈<http://archive.defra.gov.uk/environment/marine/documents/interim2/marine-policy-statement.pdf>〉

クホルダーとは、海洋計画当局が、その海洋計画に利害関係を有する、又は、その海洋計画によって影響を受ける可能性があるとみなす全ての者、及び一般公衆である（同法附則6第5条第8項）。利害関係を有する部門の具体例は、例えばイングランドでは、「養殖、防衛及び国家安全保障、エネルギー生産及びインフラ整備、漁業、地域コミュニティ及び公選職者（elected members）、地方公共団体、海砂利、海洋保護、海洋における浚渫及び廃棄、港及び海運、電気通信及び海底電信、観光及びレクリエーション、廃水の処理及び廃棄」⁽⁸³⁾が挙げられている。

作成される海洋計画は、必ずしも単一の文書というわけではなく、例えばイングランドの場合、①戦略文書（海洋計画の諸政策及びそれらとリンクした諸目的を提示するもの）、②政策マップ（戦略文書の内容を海洋スペース上に表現したもの）、③実現のための枠組み（実施計画及びモニタリング計画）のセットが考えられている⁽⁸⁴⁾。

海洋計画は、海洋計画当局による公表の決定をもって「採択」（adopt）される（同法附則6第15条第1項）。なお、スコットランド、ウェールズ及び北アイルランドの沖合海域については、採択の前に、英国の主務大臣による同意が必要である（同法附則6第15条第2項及び第3項並びに同法注解書項番910）。

(3) 海洋プランニングの例—イングランド東部沿岸海区及び沖合海区

(i) 海洋プランニングの流れ

イングランドにおける海洋計画の策定は、英国の主務大臣から海洋管理機関に委任されている⁽⁸⁵⁾。イングランドの海洋プランニング海域は11の海洋計画区に分けられており⁽⁸⁶⁾、海洋管理機関は、順次プランニングを開始し、遅くとも2021年の内に全ての計画区において計画策定を完了する予定⁽⁸⁷⁾である。このうち東部の、フランバラ岬からフィーリクストウに至る沿岸の海区（東部沿岸海区）及びその沖合の海区（東部沖合海区）の2つの海区が最初の海洋計画策定対象として選ばれた。これらの海区が最初の対象となった理由としては、多様な海洋活動が行われていること、大規模な洋上風力発電の計画地であるため主要な開発が行われる前に競合する利用を持続可能な形で管理する理想的な機会であると考えられたこと等が挙げられている。

この2つの海区の海洋プランニングは、2011年4月に計画内容の検討が始まり、2012年12月末現在、計画案の公表と案への意見募集の開始を翌2013年の春に控えた段階となっている⁽⁸⁸⁾。

表6に、全体の大まかな流れを示す。ステークホルダーは、①の公衆参加方法書の作成の段階も含め、⑤及び⑥を除いた全ての段階に参加する。参加の手段は、地域ごと又は部門ごとのワーキンググループ、ワークショップ、ステークホルダー会合、1対1の会合、各所で開かれる誰で

(83) Marine Management Organisation, *op.cit.* (79), pp.7-8.

(84) Department for Environment, Food and Rural Affairs, *A description of the marine planning system for England*, 2011, p.32. <<http://archive.defra.gov.uk/corporate/consult/marine-planning/110318-marine-planning-descript.pdf>> ; Marine Management Organisation, *East Inshore and East Offshore Marine Plan Areas Evidence and Issues Overview Report 2012*, pp.5-6. <http://www.marinemanagement.org.uk/marineplanning/areas/documents/east_evidence_issues_overview.pdf>

筆者追記：本稿のこの箇所は、主にこの注の前者の資料に基づいて記述したが、2013年1月28日現在、このURLはリンク切れとなっている。なお、この注の後者の資料には解説はないが、p. 6に、「海洋計画のありうる構造」としてこの3点がセットで図示されている。

(85) What we do - Marine planning. 海洋管理機関ウェブサイト <<http://www.marinemanagement.org.uk/about/what.htm>> ; *op.cit.* (76), 12 and 43.

(86) 以下、この段落及び次の段落は、他に注がある箇所を除き、次の資料に基づく：Marine Management Organisation, *op.cit.* (79), pp.4-5, 10-14.

(87) *op.cit.* (80)

(88) *Marine Planning Newsletter*, Issue 11, December 2012. <<http://www.marinemanagement.org.uk/marineplanning/news/newsletter11.htm>>

も立ち寄って海洋管理機関の担当者と話ができるイベント、ウェブでのコンサルテーション、アンケート等とされている（ただし⑧は参加方法未定）。海洋情報については、海洋管理機関は、既存の情報源から入手できるものを集めている⁽⁸⁹⁾が、ステークホルダーからの収集も②の計画内容の検討段階に組み込まれた。

海洋管理機関は、③の海洋計画案の作成過程で利用するため、ステークホルダーとのコンサルテーションを経て、2012年2月、収集した事実情報や課題とその分析を報告書にまとめた⁽⁹⁰⁾。加えて、同年3月、20年後に当たる2033年のあるべき姿（vision）及び目的に関する案を公表し、意見募集を経て、同年5月、その当面の修正案を再公表した⁽⁹¹⁾。その後、同年7月に選択肢に関するワークショップ⁽⁹²⁾が開催されるなど、計画案作成の議論が進められた。

(ii) 海洋情報の一元化

事実情報や課題等に関する上記報告書では、海洋情報が一元化されている。同報告書では、海洋保護区、防衛・国家安全保障、石油・ガス田、再生可能エネルギー、港・海運、海底ケー

表6 イングランド東部沿岸海区及び沖合海区における海洋プランニングの流れ

海洋プランニングの段階	備 考
①公衆参加方法書の作成と ステークホルダーへの参加呼びかけ	2011.1.24—2.21（4週間のコンサルテーション） 公衆参加方法書の採択：2011.4.12
②海洋計画の内容の検討	2011.4.12— （計画区の目的について合意）
③海洋計画案の作成	（選択肢の作成） （好ましい選択肢の選定） （計画区の目的案作成）
④海洋計画案についての意見の募集	2013春—（12週間のコンサルテーション）
⑤コンサルテーションの実施で得られたコメントの分析 及び海洋計画案の修正	最長12週間
⑥独立調査	（必要がある場合実施）
⑦海洋計画の採択と公表	2013末までに実施
⑧実施及び見直し（決定後、継続）	

（出典）次の資料に基づき筆者作成：Marine Management Organisation, *East Inshore and East Offshore marine plan areas Statement of Public Participation: Revised May 2012*, pp.11-14.

〈http://www.marinemangement.org.uk/marineplanning/areas/documents/east_final_spp_revised.pdf〉；

Marine Planning Newsletter, Issue 11, December 2012.

〈<http://www.marinemangement.org.uk/marineplanning/news/newsletter11.htm>〉；

Press release - Marine planning for England gets underway, 12 April 2011.

〈<http://www.marinemangement.org.uk/news/press/110412.htm>〉

(89) Gathering evidence. 海洋管理機関ウェブサイト 〈<http://www.marinemangement.org.uk/marineplanning/evidence/index.htm>〉

(90) 2011年11月24日から2012年1月10日までのコンサルテーションを経て、2012年2月7日に次の報告書が発表された：Marine Management Organisation, *East Inshore and East Offshore Marine Plan Areas Evidence and Issues Report 2012*. 〈http://www.marinemangement.org.uk/marineplanning/areas/east_issues.htm〉

(91) Marine Management Organisation, *Draft vision and objectives for East marine plans: Update*, May 2012. 〈http://www.marinemangement.org.uk/marineplanning/areas/documents/east_vision_objectives_update.pdf〉；Draft vision and objectives. 海洋管理機関ウェブサイト 〈http://www.marinemangement.org.uk/marineplanning/areas/east_vision.htm〉。なお、この後の議論により再修正される可能性はあるが、この当面の修正案における「2033年のあるべき姿の案」は、次のとおりである：「部門間の協力と統合の結果として、東部海区は、英国の風力エネルギーの相当な部分を供給している。生態系全体を考慮しつつ、この海区の持続可能で効果的かつ効率的な利用が達成されている。環境の限度内で暮らしながら、これがすべて、地元コミュニティに新たな雇用、富並びに健康と福祉を提供しつつ、相当な経済成長を支えていく。」（出典は、当脚注の前者の資料p.11）。

(92) Marine planning workshops: Options (.3 to 4 July 2012, Norwich and Hull). 海洋管理機関ウェブサイト 〈http://www.marinemangement.org.uk/marineplanning/areas/documents/east_options_workshops.pdf〉

ブル、漁業、海洋レクリエーション等の事項ごとに、現況や今後の見込みについての説明に加えて、その部門の課題や他の部門との間での課題等がまとめられ、また個別の利用形態の位置を示した地図や複数の利用形態を重ね合わせた地図が示されている。また、同機関は、インターネットで複数の利用形態を選んで地図上に重ね合わせて表示できるサイトも公開している⁽⁹³⁾。

2 米国における沿岸・海洋空間プランニング

2010年7月、バラク・オバマ（Barack Obama）大統領は、海洋、海岸及び五大湖の管理に関する米国の政策を定める大統領令（大統領令第13547号）⁽⁹⁴⁾を発出したが、この大統領令は、省庁横断海洋政策タスクフォースによる最終勧告⁽⁹⁵⁾（以下「最終勧告」という。）を採択（adopt）するものであった。「最終勧告」では、国の政策と優先目標が提示され、関係省庁の長をメンバーとして政策調整を行う「国家海洋会議（National Ocean Council：NOC）」の設置、「沿岸・海洋空間プランニング（coastal and marine spatial planning：CMSP）」の枠組みが提言された⁽⁹⁶⁾。この中で、米国の沿岸・海洋空間プランニングは、「現行の、また、今後見込まれる海洋、海岸及び五大湖の利用を分析するための、信頼できる科学に基づいた、包括的、順応的、統合的、かつ透明性の高い、空間プランニングのプロセス」であり、利用者間の紛争、環境影響の低減等のため、「多様な形態又は分野の活動に最適な海域を特定する」ものとされている⁽⁹⁷⁾。策定と実施の目標としては、利用の持続可能性の支援等と並んで、「新たな投資のための計画策定と実施における確実性と予測可能性の向上」が挙げられている⁽⁹⁸⁾。沿岸・海洋空間計画は、2015年までに、全ての地域で完成される予定とされている⁽⁹⁹⁾。

なお、米国では、原則として沿岸3海里までが州の管轄であり、それ以遠が連邦政府の管轄である⁽¹⁰⁰⁾。これまで各州は、州の沿岸域に適用する沿岸域管理計画を策定し、実施してきた⁽¹⁰¹⁾。これは、1972年沿岸域管理法（Coastal Zone Management Act of 1972, P.L. 92-583）において、州による沿岸域管理計画の策定と実施に関し、連邦政府の補助金の交付による誘導策が定められたことによる。策定された沿岸域管理計画の内容や実施における州の役割は、州によって異なる。今回新たに導入された沿岸・海洋空間計画は、「既存のプログラム、パートナーシップ及びイニシアチブに基づく課題（issues）並びにそれらを補完する課題に取り組む」等のために策定されることとなると説明されている⁽¹⁰²⁾。

(93) Marine Planning Portal. 海洋管理機関ウェブサイト〈<http://planningportal.marinemanagement.org.uk/>〉

(94) “Executive Order 13547—Stewardship of the Ocean, Our Coasts, and the Great Lakes,” July 19, 2010. 〈<http://www.whitehouse.gov/the-press-office/executive-order-stewardship-ocean-our-coasts-and-great-lakes>〉

(95) The White House Council on Environmental Quality, *Final Recommendations of The Interagency Ocean Policy Task Force*, July 19, 2010. 〈http://www.whitehouse.gov/files/documents/OPTF_FinalRecs.pdf〉

(96) The Interagency Ocean Policy Task Force. 〈<http://www.whitehouse.gov/administration/eop/ceq/initiatives/oceans/>〉

(97) The White House Council on Environmental Quality, *op.cit.* (95), p.41.

(98) *ibid.*, p.48.

(99) *ibid.*, p.70.

(100) 海洋政策研究財団『平成18年度 各国および国際社会の海洋政策の動向』2007, pp. 88-89.

(101) この文及びこの次の二文は次の資料に基づく：荏原 明則「アメリカ 沿岸域管理制度」『環境研究』147号, 2007, pp. 46-47.

(102) Coastal and Marine Spatial Planning - National Framework. 米国海洋大気庁ウェブサイト〈<http://cmsp.noaa.gov/framework/index.html>〉

(1) 地域プランニング区域と地域プランニング機関

沿岸・海洋空間プランニングは、アラスカ／北極地域、カリブ海地域、五大湖地域、メキシコ湾地域、中部大西洋地域、北東部地域、太平洋諸島地域、南大西洋地域、西海岸地域の、9つの地域プランニング区域（regional planning area）ごとに行われる⁽¹⁰³⁾。この地域区分は、生態学的な状態等に基づき定義されている広域海洋生態系の区分に沿いつつ、米国の排他的経済水域及び大陸棚の全体を包摂し、かつ、州又は地域の既存の海洋管理組織が組み込まれるよう、修正を加えて決定されたものである⁽¹⁰⁴⁾。

国家海洋会議は、州政府と協働して、かつ、連邦政府によって認知された部族（tribes）と協働して、地域プランニング区域ごとに、地域プランニング機関（regional planning body）をつくる⁽¹⁰⁵⁾。地域プランニング機関のメンバーは、その地域の沿岸・海洋空間プランニングに関係のある、連邦、州及び部族の当局（例えば、資源管理、科学、国土・国家安全保障、運輸、公衆衛生）である。メンバーは、パートナーとして沿岸・海洋空間計画を策定する協定を締結する⁽¹⁰⁶⁾。

(2) 沿岸・海洋空間プランニングと沿岸・海洋空間計画

沿岸・海洋空間プランニングは、各地域においてボトム・アップで行われるものであるが、「最終勧告」において、国としての目標と指針が示され⁽¹⁰⁷⁾、また、沿岸・海洋空間プランニングのプロセスに必須の要素として、ステークホルダー及び一般公衆の参加を含む、表7に示す事項が掲げられた。また、作成された沿岸・海洋空間計画は、国家海洋会議により審査され認定されるものとされている。

プランニングの実施の流れとしては、表8に示す3段階が示されている。第1段階にある全国ワークショップは、2011年6月に開催され、500名以上の、連邦・州・部族・地方公共団体の代表者及び地元のコミュニティの長並びに国中のステークホルダー及び一般公衆が参加し、シミュレーション演習も行われた⁽¹⁰⁸⁾。

表7 沿岸・海洋空間プランニングのプロセスにおける必須要素

必須要素
<ul style="list-style-type: none"> ・ 地域の目的の特定 ・ プロセスを通じて沿岸・海洋空間計画の形成に役立つ既存の取組みの特定 ・ プロセスを通じ、鍵となるポイントでの、ステークホルダー及び一般公衆の参加 ・ 科学者並びに技術的専門家及びその他の専門家の助言 ・ データ、利用、サービス及びインパクトの分析 ・ 将来的な空間的管理のシナリオの代案及びトレードオフの作成及び評価 ・ パブリックコメントの実施に向け、裏付けとなる環境影響評価資料を添付した沿岸・海洋空間計画案の準備と公表 ・ 最終的な沿岸・海洋空間計画の作成及び国家海洋会議による審査のための提出 ・ 国家海洋会議によって認定された沿岸・海洋空間計画の、実施、モニター、評価（evaluate）及び（必要があれば）修正

(出典) The White House Council on Environmental Quality, *Final Recommendations of The Interagency Ocean Policy Task Force*, July 19, 2010, pp.55-58. (http://www.whitehouse.gov/files/documents/OPTF_FinalRecs.pdf) を基に筆者作成。

(103) The White House Council on Environmental Quality, *op.cit.* (95), p.53.

(104) *ibid.*, p.51. なお、この資料p. 52の地図に、広域海洋生態系、排他的経済水域、地域プランニング区域の関係が図示されている。これによると、広域海洋生態系は、場所によって排他的経済水域より広いところ、狭いところがある。一方、地域プランニング区域の沖合側の外縁は、排他的経済水域を囲むラインと一致している。

(105) この文及びこの次の一文は、次の資料に基づく：*ibid.*, p.52.

(106) *ibid.*, p.54.

(107) *ibid.*, pp.47-49.

表8 沿岸・海洋空間プランニングの実施の流れ

段 階	各段階に含まれる実施内容の概要	それぞれの時期
第1段階 (第1—12月目)	国家海洋会議内部組織の形成及び戦略的行動計画の開始	第1—9月目
	地域における連邦政府関係機関代表者の会合の開催及び企画・運営	第1—2月目
	地域プランニング機関のメンバーが締結する計画策定協定のモデル協定作成	第1—3月目
	全国ワークショップ及び沿岸・海洋空間プランニングのシミュレーション演習の企画・運営及び開催	第2—4月目
	地域プランニング機関の、構成員の決定及び設立	第4—6月目
	能力のアセスメント及び地域での初期のステップの特定	第6—12月目
	ステークホルダー及び科学者の参加のプロセスの策定	第6—18月目
第2段階 (第9—24月目)	地域での初期のステップ及び作業計画の策定	第12—24月目
	作業計画の提出及びプランニングプロセスの準備	第18—24月目
第3段階 (第18月目—5年目)	沿岸・海洋空間プランニングプロセスの策定及び実行並びに地域での初期のステップから得られるフィードバックの提供	第18月目以降

(出典) The White House Council on Environmental Quality, *Final Recommendations of The Interagency Ocean Policy Task Force*, July 19, 2010, pp.69-74. <http://www.whitehouse.gov/files/documents/OPTF_FinalRecs.pdf> を基に筆者作成。

沿岸・海洋空間計画の要素としては、①プランニング区域の地域概要及び地理的範囲、②法規の状況、③地域アセスメント、④沿岸・海洋空間プランニングの目的・戦略・方法・メカニズム、⑤遵守のメカニズム、⑥モニタリング及び評価 (evaluation) のメカニズム、⑦紛争解決プロセスの組み込みが必須とされている⁽¹⁰⁹⁾。

(3) 海洋情報の一元化

米国海洋大気庁の沿岸サービスセンターと内務省の海洋エネルギー管理局は、パートナーシップを締結し、インターネット上に、多目的海洋台帳を公開するウェブサイト⁽¹¹⁰⁾を開設している。このサイトでは、海洋台帳に登録された公認データを地図上で閲覧することができる。なお、このサイトは、そもそもは海洋再生可能エネルギー関係者の支援のために設けられたものであるが、他の用途にも利用可能である。

また、国家海洋会議は、インターネット上に、データと情報の提供のワンストップ窓口となるポータルサイトを開設している⁽¹¹¹⁾。

Ⅲ 考察

1 海域の空間的利用の調整に関する法制度について

我が国の海域の利用調整については、分野ごとの法制度の中で、その法の目的の範囲で調整に関する規定が置かれている。調整の具体的な方法としては、①法に定められている優先順位、

(108) National Coastal and Marine Spatial Planning Workshop. <<http://www.whitehouse.gov/administration/eop/oceans/cmssp-workshop>>

(109) The White House Council on Environmental Quality, *op.cit.* (95), pp.58-60 .

(110) MARINECADASTRE.gov. <<http://www.marinecadastre.gov/default.aspx>>

(111) DATA.GOV/Ocean. <<http://www.data.gov/ocean/community/ocean>>

②許可権者の許可（と許可に際しての関係者等の意見聴取、協議等）、③区域の設定や計画の策定の過程における関係者等の意見聴取、協議等、④関係者の自主規制の届出・認可等という、4つの類型が見られる。工事等の許可や区域指定・計画決定については、海岸、港湾、航路、自然公園、保護水面等といった海域の区分の違いによって、許可権者、調整権者が異なる。意見聴取・協議の範囲も、事項ごとに様々である。

こうした点に関し、「国において多数の官庁が、それぞれのセクションに分かれて…個別の実定法をきめ細かく制定・運用し、目的ごとに縦割りされた完成度の高い管理を行っている」と、縦割りの中で完成度を高めてきた点について評価する見解もあるが、一方で、沿岸域の管理の観点からは、「それが逆に沿岸域の管理から、統合的管理の視点を失わせる原因でもあった」ともいわれる⁽¹¹²⁾。2007（平成19）年の海洋基本法の制定後は、海洋基本計画の制度の導入と総合海洋政策本部の設置が行われるようになったことから、管理の観点からは、「縦割りによる個別的な海洋管理を統合的管理に変える新たな制度的前提が整った」との評価もされた⁽¹¹³⁾。しかしながら、現在のところは、沿岸域の統合的管理は、国の施策としては実現していないともいわれる⁽¹¹⁴⁾。「横串を通す」法制度や計画の策定は、これまでも議論されてきた⁽¹¹⁵⁾が、「既存制度による縦割りの壁は厚い⁽¹¹⁶⁾」との指摘もある。

その他、法制度について気づく点としては、現行法によって特定の区域として指定されていない一般の海域については管理法がなく管理者がいないため、必要に応じて使用の制限を加える等の仕組みがないことが挙げられる。国土交通省の設けた沿岸域総合管理研究会が2003（平成15）年にまとめた提言においては、立法的な解決の必要性が指摘されている⁽¹¹⁷⁾。

2 自主ルール等について

地域での自主ルール等の策定事例からは、ステークホルダー間の調整のために、調整担当者による多大な努力が払われたことがうかがわれる。地域の必要があつてつくられるものであるから、こうした困難が乗り越えられるという側面があると思われる。しかしながら、自主ルールは、一般に、遵守についての強制力がないことが課題とされる。また、調整のためには、調整の相手を特定しなければならないが、遊漁や海洋レクリエーションなどは個人で行うことも多いため、こうした者が関係者の場合、まず組織化が必要となる。

一方、漁場利用協定のように、当事者間の自主的な取決めでありながら、都道府県知事への届出や都道府県知事による勧告・紛争のあっせんの仕組みを有するなど、一定の公的な関与が法制化されたものも存在する。ただし、これも団体対団体の協定であるため、策定にはまず遊

(112) 来生・柴山 前掲注(15), p.152.

(113) 来生新・柴山知也「4・2・2 沿岸域の統合的管理」海洋政策研究財団編『海洋問題入門—海洋の統合的管理を学ぶ』丸善, 2007, pp.164-165.

(114) 三菱総合研究所「はじめに」『平成22年度内閣官房総合海洋政策本部事務局調査 沿岸域の統合的管理の取組み事例に関する調査 調査報告書』2011.3, p.1. 首相官邸ウェブサイト〈<http://www.kantei.go.jp/jp/singi/kaiyou/enganiki/houkoku/houkoku.pdf>〉なお、この報告書は、必ずしも網羅的・包括的な総合性を指向しているわけではないが何らかの「総合的な視点」(pp.141-142)をもって沿岸域管理を行っている地方公共団体等の事例集である。

(115) 本文で前述した以外にも、例えば、日本沿岸域学会が、2000（平成12）年にまとめた提言で、沿岸域全体を一元的に管理する「沿岸域総合管理法」を制定して、沿岸域管理主体が自ら策定した「沿岸域総合管理計画」に基づいて総合的に管理する制度を創設することを提案した（日本沿岸域学会2000年アピール委員会「日本沿岸域学会・2000年アピール—沿岸域の持続的な利用と環境保全のための提言—」2000.12.〈<http://www.jaczs.com/jacz2000.pdf>〉）。ちなみに、この中でも、沿岸域総合管理の基本的手法はゾーニングとされている。

(116) 日高 前掲注(30)

(117) 「沿岸域総合管理研究会提言」2003.3, p.9.〈<http://www.mlit.go.jp/kisha/kisha03/05/050305/050305.pdf>〉

漁者側の組織化が必要となる。

3 海洋利用のゾーニングを伴う計画について

前述のように、海洋空間計画が策定された海域は、研究・開発との関係では、予測可能性が向上することにより投資がしやすくなるという効果がある。海域の特徴の特定、透明性や安全性の向上など、政策策定上・管理上のメリットもあると考えられている。英米では、排他的経済水域と大陸棚を含む海域全般を海洋空間計画策定の対象として、取組みを進めている。英国では、海洋管理機関にほとんどのライセンス付与の責務等が一元化されたが、海洋空間プランニングは、ライセンスの付与や日常的な利用調整を補完するものとしても位置付けられている。

我が国でも、古くから総合的な海洋利用・管理等に関する計画の意義が指摘され、やがて、ゾーニングも視野に入れた仕組みも構想されて、地方公共団体で「沿岸域圏総合管理計画」を策定するよう国の「策定指針」がつくられ支援も行われるようになったが、この方向での取組みは活発化しなかった。

我が国では、ごく最近、地方公共団体による海洋に関する総合的な計画が策定されるようになってきたが、これは地方自治法に基づく地方公共団体の総合計画や海洋基本法に基づく国の海洋基本計画との関連で策定されたものであって、前述の「策定指針」に基づくものではない。また、これらの地方公共団体の計画は、今のところ基本的構想を網羅的に提示した段階であって、空間的な利用調整に関係した個別事項についても今後行うことが掲げられているところである。

国の指針に基づく「沿岸域圏総合管理計画」の策定が活発化しなかった理由については、法的義務がなかったこと、自治体内での担当部局が不明確であったこと、インセンティブ（予算措置や必要性）がなかったこと、策定に必要な情報が未整備であったこと等が挙げられている。うち、情報の整備の問題に関しては、現在では、我が国においても情報の一元化など整備が進められている。しかしながら、我が国で今後、ゾーニングまで視野に入れた海洋空間計画的なものを策定するためには、その過程で困難な調整を伴うことが予想されることから、法的義務がないのであれば、調整担当者が明確でなく具体的な必要性もない中では、策定のモチベーションは高まりにくいと思われる。逆に、我が国でも、地域としての必要があって調整担当者の活躍があれば、（必ずしも網羅的・包括的な総合計画を指向するわけではないが）地域においてゾーン規制を含む自主ルールなどが実際に策定されている。

我が国では、現在、海洋再生可能エネルギーに関する実証フィールドの公募に、複数の地方公共団体が関心を示しているといわれる⁽¹¹⁸⁾。実証フィールドへの関心は、地域においてゾーニングを伴う計画を策定する新たなインセンティブとなる可能性もあり、注目される。この際、取組みの推進体制の側面に着目すれば、調整担当者の役割が重要となるほか、ステークホルダーの参加も鍵となろう。

ユネスコ政府間海洋学委員会は、効果的な海洋空間プランニングの特徴を前述の6点にまとめているが、そのうちの1つは「プロセスへのステークホルダーの活発な参加」である。英米、特に英国の海洋空間プランニングには、最初期の段階からステークホルダーの濃密な参加が組み込まれ、合意形成をしながらプランニングを進める仕組みになっている。これには、欧米諸

(118) 前掲注(20)

国において、長年、住民参加のまちづくり等、行政的な決定への市民参加の実践が積み重ねられてきた経験が背景の1つにあると思われる。一般に、プランニングへのステークホルダーの参加は、プランニングにステークホルダーの知見を生かすことができる利点や、合意形成とプランニングのプロセスを一体化することで、策定された計画の安定性を向上させる効果がある。我が国のこれまでの海洋再生可能エネルギーに関する海域利用調整については、「立地場所を先に決めておいて、現地に対しては突然上から降ってきたように説明がなされることによる合意形成の停滞が散見される」⁽¹¹⁹⁾といわれ、そのため、立地海域の選定に際しても事前に漁業協同組合や地方公共団体との協議を行うなど、最初期の段階から関係者が関与できるようなプロセスも提唱されている⁽¹²⁰⁾。この点からも、英米の取組みは示唆に富む。

なお、ゾーニングを伴う計画には、特定の目的のために策定される計画もあれば、多目的で網羅的な計画もあるが、当然ながら、ゾーニングをしさえすれば、課題が全て解決され様々な効果を得られるというものではない。こうした計画の意味や、安定性その他の効果は、それが法的裏付けを有するのか、自主的なものなのか、また、海区にどの程度の規制が課されるのか、あるいは優遇措置などがあるのか等によっても異なるはずであり、目指すものと制度の設計の関係については考慮が必要であろう。

おわりに

2012（平成24）年12月末現在、新たな海洋基本計画は策定の途中である。12月5日の第11回総合海洋政策本部参与会議においては、「今後の政府部内のたたき台とするために参与の意見を伺うべく作成された資料」が配布されている⁽¹²¹⁾。この中で、海洋の空間的利用の調整に関するものとしては、「新たな海洋基本計画における施策の方向性」に、次の事項が挙げられている。

- ・実証フィールドの早期整備（p.3第26-27行）
- ・地域協調・漁業協調を基本とした社会的受容性向上に向けた取組の推進（同第30-31行）
- ・管理者不在の海面を含む海域利用に関し、法整備を含めて枠組みを検討（同第31-32行）
- ・「海洋情報クリアリングハウス」、「海洋台帳」の充実、データ活用支援システムの整備等（p.5第34行-p.6第1行）
- ・「[領海及び排他的経済水域の管理]の見出しの下で」海域利用調整の枠組みの構築（p.6第34行）
- ・沿岸域の管理について、国、地方公共団体等の連携により各課題に対処（p.7第2-4行）。

管理者不在の海域利用に関する法整備や、領海・排他的経済水域における海域利用調整の枠組みがどのようなものとして構想されていくか、注目される。

(119) 海洋産業研究会 前掲注(22), p.2.

(120) 中原裕幸「海洋資源・エネルギー開発と海洋の総合的管理—海洋基本法・基本計画との関連—」『海洋資源・エネルギーをめぐる科学技術政策』（調査資料2012-6）国立国会図書館調査及び立法考査局, 2013, pp.285-286.

(121) 「新たな海洋基本計画の全体像」（総合海洋政策本部参与会議第11回（2012（平成24）年12月5日資料7-2）〈<http://www.kantei.go.jp/jp/singi/kaiyou/sanyo/dai11/siryou7-2.pdf>〉