

# 統合的海洋政策の理念と展開—EUとドイツを中心に—

齋藤 純子

 国立国会図書館調査及び立法考査局  
 総合調査室

## 【要旨】

EUの統合的海洋政策の源流は、環境保護政策と経済成長戦略の2つに求めることができる。EUの政策に対応してドイツでも統合的海洋政策が追求されており、環境保護と経済成長との両立が政策目標となっている。2011年7月に閣議決定された「海洋開発計画：ドイツの統合的海洋政策のための戦略」では、3つの目標として、①ドイツ経済の競争力強化、②北海とバルト海における良好な環境状態の実現、③海洋エネルギーの利用等の気候変動対策への努力が掲げられた。これに先立ち、2004年に排他的経済水域を空間整序（国土計画）の適用範囲に含める法改正が行われ、2009年には北海とバルト海の排他的経済水域についてそれぞれ利用を調整する空間整序計画が定められた。洋上風力発電の拡大という国家的要請を背景に、限られた海域の有効利用をめざす積極的な取組みが注目される。

## はじめに

1982年に採択され1994年に発効した国連海洋法条約<sup>(1)</sup>の前文は、「海洋の諸問題が相互に密接な関連を有し及び全体として検討される必要があることを認識し」と述べている。このような海洋の全体性の認識は、その後の各国の海洋政策の基調を成し、各国において統合的海洋政策が展開されることとなった。

日本では「海洋基本法」（平成19年法律第33号）に基づき2008年（平成20）年3月に「海洋基本計画」<sup>(2)</sup>が、ドイツでは2011年7月に「海洋開発計画」<sup>(3)</sup>がそれぞれ閣議決定されている。しかし、日本の海洋基本計画が網羅的・抽象的であるのに対し、ドイツの海洋開発計画は3つに絞った目標を掲げている。しかも、競争力の強化というような普遍的な目標と「北海とバルト海において2020年までに良好な環境状態を実現すること」という具体的な目標が併存している。また、海洋に関連した雇用創出が期待されている点も特徴的である。

本稿では、これらの目標の背景を探るため、まずIにおいて、ドイツの海洋政策の枠組みを規定するEUの統合的海洋政策の成立と展開の概略を述べる。IIにおいては、EUの政策の影響を受けつつ、同時にEUの政策と並行して展開されてきたドイツの統合的海洋政策について説明する。特に、国土整備のための空間整序（国土計画）<sup>(4)</sup>の手法を海域に持ち込んで策定された、排他的経済水域の空間整序計画を紹介する。ドイツの例を通じて、統合的海洋政策の具体的なあり方を見る。

(1) 正式名称は「海洋法に関する国際連合条約」である。日本については1996年に発効（条約第6号）。引用は日本政府訳による。〈[http://www3.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/treaty/pdf/B-H8-1059\\_2.pdf](http://www3.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/treaty/pdf/B-H8-1059_2.pdf)〉2012年11月6日現在、164の国・主体が締結。〈[http://www.un.org/Depts/los/reference\\_files/status2010.pdf](http://www.un.org/Depts/los/reference_files/status2010.pdf)〉

(2) 首相官邸ウェブサイト 〈<http://www.kantei.go.jp/jp/singi/kaiyou/kihonkeikaku/080318kihonkeikaku.pdf>〉

(3) Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung (Hrsg.), *Entwicklungsplan Meer : Strategie für eine integrierte deutsche Meerespolitik*. 〈<http://www.bmvbs.de/cae/servlet/contentblob/69056/publicationFile/58159/meerespolitik-entwicklungsplan-meer.pdf>〉

(4) Raumordnungには「国土計画」の訳語があてられることが多いが、本稿では、「国土」に該当しない排他的経済水域についての計画を扱うため、より原語に忠実な「空間整序」の訳語をあてる。また、策定される計画 (Raumordnungsplan) そのものには「空間整序計画」の訳語をあてる。

## I EUにおける動き

EUの統合的海洋政策の源流は、環境保護政策と経済成長戦略の2つに求めることができる。

### 1 環境保護政策からのアプローチ

ヨーロッパでは、1960年代末から1970年代初めに海洋環境への危機意識が高まった。北東大西洋の環境保護を目的として1972年にオスロ条約、1974年にパリ条約が、バルト海の環境保護を目的として1974年にヘルシンキ条約が締結された。1984年には西ドイツ(当時)の呼び掛けで、第1回の国際北海保護会議が開催された。1992年にこれら地域条約の改定が行われ、2条約を統合したオスロ・パリ条約(OSPAR)と改定ヘルシンキ条約が締結され、それぞれ1998年と2000年に発効した。<sup>(5)</sup>

2003年にはドイツの主宰により、OSPAR委員会とヘルシンキ条約委員会(HELCOM)の初めての合同大臣会合がブレーメンで開催された。同会合の宣言<sup>(6)</sup>では、自国・EU・欧州経済領域<sup>(7)</sup>内で海洋に影響を及ぼす政策を統合すること、海洋環境に起こりうる影響があらゆる政策とプログラムにおいて確実に考慮されるようにすることが謳われ、海洋環境政策は他の政策から生み出される圧力に起因する海洋環境の問題を単独で是正することはできず、その根源で対処しなければならないとの認識が示されている。同会合では、ヨーロッパの海洋環境保護がますます重要になっていることが強調され、各国は、EUの環境戦略の展開を積極的に支援すること、「ナチュラ2000(Natura2000)」<sup>(8)</sup>の保護区域を含む、良好に維持された海洋保護区の合同ネットワークを2010年までに構築すること等で一致した。<sup>(9)</sup>

EUの枠内では、2000年10月に、従来の個別的な水法を統一する「水政策の分野での措置の枠組を作るための指令(2000/60/EC)」(以下「水枠組指令」という)<sup>(10)</sup>が制定され、12月に施行された。指令の前文では、制定の理由として、統合的水政策を発展させる必要があること、水域の保護と持続可能な管理は他の政策的措置(エネルギー政策、交通政策、農業政策、漁業政策、地域政策、観光政策など)の中により強力に統合されなければならないことを挙げており<sup>(11)</sup>、同指令は、加盟各国の統合的な水域保護政策に法的基礎を与えたといえる<sup>(12)</sup>。加盟各国は、2004年までに現状把握を完了し、2009年までに措置プログラムと管理計画を策定し、2015年までに水域の良好な生態学的・化学的状态を実現することを義務づけられた。沿岸水域(領海の一部)も対象に含まれることになったが、この時点では、排他的経済水域は適用対象外であった。

- (5) *Nationale Strategie für die nachhaltige Nutzung und den Schutz der Meere*, S.11.  
(<http://www.bmwi.de/BMWi/Redaktion/PDF/M-O/meeresschutz-nationale-strategie>); *North-East Atlantic Environment Summit*, OSPAR Commission, 2010.  
([http://www.ospar.org/html\\_documents/ospar/html/ospar\\_mm2010\\_en\\_online.pdf](http://www.ospar.org/html_documents/ospar/html/ospar_mm2010_en_online.pdf))
- (6) *Declaration of the first joint ministerial meeting of the Helsinki and OSPAR Commissions*.  
([http://www.helcom.fi/ministerial\\_declarations/en\\_GB/ospardeclaration/](http://www.helcom.fi/ministerial_declarations/en_GB/ospardeclaration/))
- (7) European Economic Area. EU加盟27か国とノルウェー、アイスランド、リヒテンシュタインの3か国で構成される。
- (8) EU域内の各国にまたがる保護区域システム。1979年の野鳥保護指令(79/409/EEC)に基づき指定される野鳥保護区域と1992年の自然の生育生息空間及び野生の動植物の保全に向けての指令(植物相・動物相・ハビタット指令)(92/43/EEC)に基づき指定される動植物相ハビタット区域を合わせて「ナチュラ2000(Natura2000)保護区域」という。
- (9) *Nationale Strategie*, *op.cit.* (5), S.11-12.
- (10) DIRECTIVE 2000/60/EC OF THE EUROPEAN PARLIAMENT AND OF THE COUNCIL of 23 October 2000 establishing a framework for Community action in the field of water policy.
- (11) *ibid.*, 前文(9), (16) 参照。
- (12) David Wille, *Raumplanung in der Küsten- und Meeresregion*, Baden-Baden: Nomos, 2009, S.129.

人口が集中し多様な利用が行われている沿岸地域の発展と現状評価は、1990年代初めからずっとEUの関心事であって、沿岸地域での人間の活動が活発になるほど沿岸地域の生態学的・社会的バランスが脅かされることが認識されていた。そのため、沿岸域の統合的管理に関する政策文書がいくつも出されてきたが、2002年5月には、加盟各国の政策指針として、「ヨーロッパにおける統合的沿岸域管理のための戦略についての欧州議会・理事会勧告」<sup>(13)</sup>が採択された。同勧告は、加盟各国に対し、沿岸域管理において戦略的アプローチを追求すること、統合的沿岸域管理の原則（包括的な見方、長期的観点、多段階のプロセスによる適応性のある管理、地域固有の状況の反映、あらゆる関係者の参加、あらゆるレベルの指導的な行政機関の参加と支援等）を適用すること、現状把握に基づいて国家戦略を策定することを求めた。<sup>(14)</sup>

2002年7月に欧州議会と理事会によって決定されたEUの第6次環境行動プログラム（2002-2012年）<sup>(15)</sup>は、環境政策の課題を単に立法化するだけでは現在の要求には応えられないことを前提とし、様々な手段と措置を組み合わせた戦略的アプローチのみが問題状況と経済・政治・消費者及び市民の決定に対して持続的な影響を及ぼし、公益に適った解決に導くことができるという考え方に立つものであった<sup>(16)</sup>。同プログラムには、包括的アプローチと長期目標を伴う7つの主題別戦略を今後策定していくことが定められた。2005年10月、そのうち「海洋環境の保護及び維持のための主題別戦略」（以下「海洋環境戦略」という）<sup>(17)</sup>が2番目の戦略として欧州委員会により策定された。この戦略は、2021年までに良好な海洋環境を実現することを全体目標として、海洋環境の保護及び維持並びに経済活動の生態学的持続可能性を確保するための枠組みと個別目標を示すものである。この中で、欧州委員会は、新しい政策ツールとして、拘束的な法的義務の導入が必要であるとの見解を示し、「海洋戦略枠組指令」案<sup>(18)</sup>を提示した。

## 2 成長戦略からのアプローチ

一方、EUの中期成長戦略「リスボン戦略（2000-2010年）」の中間年に当たる2005年1月26日、ジョゼ・マヌエル・バラゾ（Jose Manuel Durao Barroso）欧州委員会委員長は、「2005-2009年の戦略目標 ヨーロッパ2010：ヨーロッパ再生のためのパートナーシップ 繁栄、連帯及び安全」<sup>(19)</sup>を提案した。同委員長は、「未来の世代との連帯」の項目のもとで、環境面に関して持続可能なやり方で、成長する海洋産業と海洋活動の最大の可能性を発展させることをめざす包括的な海洋政策が特に求められていること、このような政策は、海洋科学の研究、技術及び革

(13) RECOMMENDATION OF THE EUROPEAN PARLIAMENT AND OF THE COUNCIL of 30 May 2002 concerning the implementation of Integrated Coastal Zone Management in Europe (2002/413/EC).

(14) Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit (BMU) (Hrsg.), *Integriertes Küstenzonenmanagement in Deutschland: Nationale Strategie für ein Integriertes Küstenzonenmanagement (Bestandsaufnahme, Stand 2006) nach der EU-Empfehlung 2000/413/EG vom 30. Mai 2002*, 2006, S.6-8.  
<http://www.bmu.de/fileadmin/bmu-import/files/pdfs/allgemein/application/pdf/kuestenzonenmanagement.pdf>

(15) DECISION No 1600/2002/EC OF THE EUROPEAN PARLIAMENT AND OF THE COUNCIL of 22 July 2002 laying down the Sixth Community Environment Action Programme.

(16) Jeannette Edler, „Vom Grünbuch zum Blaubuch – Eine integrierte Meerespolitik für die Europäische Union,“ Gerald Schernewski et al.(eds.), *Coastal Change in the southern Baltic Sea Region (Coastline Reports, 12)*, 2009, S.27.  
[http://databases.eucc-d.de/files/documents/00000762\\_Edler1.pdf](http://databases.eucc-d.de/files/documents/00000762_Edler1.pdf)

(17) Thematic Strategy on the Protection and Conservation of the Marine Environment, COM(2005) 504final.

(18) Proposal for a DIRECTIVE OF THE EUROPEAN PARLIAMENT AND OF THE COUNCIL establishing a Framework for Community Action in the field of Marine Environmental Policy (Marine Strategy Directive), COM(2005) 505final.

(19) STRATEGIC OBJECTIVES 2005-2009. Europe 2010: A Partnership for European Renewal. Prosperity, Solidarity and Security, COM(2005) 12final.

新における卓越性によって支えられなければならないことを明言した。

2005年初めには、欧州委員会により、上記の戦略目標の枠内で、リスボン戦略を活性化すること、すなわち、海洋環境と沿岸地域の生活の質に特に留意しながら、経済と雇用を促進することを目標としてタスクフォースが組織され、沿岸域と海洋における利害衝突の現状と可能性をより詳細に検討することとなった<sup>(20)</sup>。

2012年10月8日、統合的的海洋政策を担当する加盟各国の大臣と欧州委員会は、EU理事会議長国キプロスの港湾都市リマソールでの非公式会合において、成長と雇用のための海洋アジェンダ「リマソール宣言」<sup>(21)</sup>を採択した。ヨーロッパの海洋がイノベーション及び持続可能な成長と雇用のためのフロンティアを提供すること、海洋産業がEU経済の成長と雇用のための重要な推進力であることが強調され、リスボン戦略の後継の成長戦略である「ヨーロッパ2020：知的で持続可能で包括的な成長のための欧州戦略」(2010年)<sup>(22)</sup>を支えるべきものとして打ち出されている。特に有望な分野としては、沿岸・海洋観光、海洋エネルギー、海洋鉱物資源、養殖、海洋バイオテクノロジーの5つが挙げられている。<sup>(23)</sup>

### 3 統合的的海洋政策の形成

#### (1) グリーンペーパー

2006年6月7日、欧州委員会は、上記のタスクフォースが中心になってまとめたグリーンペーパー「EUの将来の海洋政策：大洋と海洋のための欧州のビジョン」<sup>(24)</sup>を発表した。委員会の基本的立場は、協力の強化と個々の海洋政策の効果的な調整と統合のみが、海洋の2大特徴であるグローバル性と関係者の多様性に的確に対応するのに適するというものである。グリーンペーパーは、アプローチの基本原則として、①成長と雇用の拡大をめざすリスボン戦略の枠内に位置づけられること、②海洋に関する活動の根幹である資源の現状の維持と改善をめざすことを掲げた。

これをもって包括的な協議プロセスが開始され、2007年6月30日まで約1年にわたりヨーロッパ中の海洋関係者から意見が集められた。この協議において統合的アプローチは、参加したすべての関係者から強力な支持を受けた<sup>(25)</sup>。

#### (2) ブルーペーパー

2007年10月10日、欧州委員会は、関係者から寄せられた様々な意見や反応を取り入れて、ブ

(20) Edler, *op.cit.* (16), S.29.

(21) Declaration of the European Ministers responsible for the Integrated Maritime Policy and the European Commission on a Marine and Maritime Agenda for growth and jobs the "Limassol Declaration."  
([http://ec.europa.eu/maritimeaffairs/policy/documents/limassol\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/maritimeaffairs/policy/documents/limassol_en.pdf))

(22) 伊地知寛博「【解題】EUにおける成長戦略"Europe 2020 (ヨーロッパ2020)"を実現するための研究・イノベーション政策の体系的展開」『国による研究開発の推進—大学・公的研究機関を中心に— [資料編]』(科学技術に関する調査プロジェクト調査報告書) (調査資料2011-3) 国立国会図書館調査及び立法考査局, 2012, pp.16-19参照。

(23) European Commission, "New Maritime Agenda for growth and jobs adopted," *Press Release*, IP/12/1081, 8. October 2012.

(24) GREEN PAPER Towards a future Maritime Policy for the Union; A European vision for the oceans and seas, COM (2006) 275final. グリーンペーパーは、特定のテーマについて関心を有する者から公開で意見や情報を収集することを目的として構想や論点を提示した文書。伊地知 前掲注 (22), p.21の注 (11) 参照。

(25) Accompanying document to the COMMUNICATION FROM THE COMMISSION TO THE EUROPEAN PARLIAMENT, THE COUNCIL, THE EUROPEAN ECONOMIC AND SOCIAL COMMITTEE, An Integrated Maritime Policy for the European Union, SEC(2007) 1278, p.4.

ルーペーパー「EUのための統合的海洋政策」<sup>(26)</sup>とこれに基づく行動計画<sup>(27)</sup>を発表した。

ブルーペーパーは、「海洋はヨーロッパの生命線」、「ヨーロッパの海洋空間とその沿岸は、ヨーロッパの福祉と繁栄にとって中心的なもの」と述べた上で、海洋と沿岸域の利用の増大に伴い、様々な利用法の間での対立と海洋環境の劣悪化がもたらされていることを指摘する。これに対処するのが「統合的海洋政策」である。この政策は、ヨーロッパの海洋に関するあらゆる問題が相互に関連しており、望ましい結果を得ようとするなら、海洋に関する政策は整合的に展開しなければならないという認識に立つ。それゆえ、あらゆるレベルで縦割りの政策決定と政策展開は不相当であるとして、政策決定方式を変更し、各政策分野の様々なプロジェクトを統一的な政策枠組みの中で展開することを提案する。<sup>(28)</sup>

具体的には、政策枠組みとして、加盟国がそれぞれ自国の統合的海洋政策を策定するように求めること、政策的ツールとして、現在の分野別のモニタリングやトラッキングの体制を統合し相互利用の可能な監視体制を構築するための措置をとること、加盟国による海洋空間計画（maritime spatial planning: MSP）の展開を容易にするためのロードマップを2008年中に作成すること、「欧州海洋観測・データネットワーク」の構築に向けた措置を2008年中にとることなどを宣言した。また、優先的に取り組む5つの政策領域として、①海洋を持続可能かつ最大限に利用すること、②海洋政策のための知識・イノベーション基盤を構築すること、③沿岸地域において最高の生活の質（quality of life）を提供すること、④国際的な海洋問題における欧州のリーダーシップを促進すること、⑤「海洋ヨーロッパ（Maritime Europe）」をもっと目に見えるようにすること<sup>(29)</sup>を掲げている。

ブルーペーパーでは、「統合的政策決定のためのツール」の項において、海洋区域と沿岸地域の持続可能な発展のための、またヨーロッパの海が環境面で健全性を回復するための基本的ツールとして海洋空間計画を挙げた。この海洋空間計画について、欧州議会の勧告に従って各国で導入され始めた統合的沿岸域管理と共に、海洋環境戦略から生じる責務を果たすのに役立つ、事業者には投資計画の確実性を高めると説明している。<sup>(30)</sup>

また、行動計画では、海洋空間計画と統合的沿岸域管理とを併せて統合的海洋空間計画（Integrated maritime spatial planning: IMSP）と総称している<sup>(31)</sup>。これについて、海洋空間計画と統合的沿岸域管理とは、2006年頃は別々のアプローチと考えられていたが、EUの統合的海洋政策の形成過程で、同じコインの両面であることが明らかになったとの見方がある<sup>(32)</sup>。行動計画は、ヨーロッパ中の水域で海洋空間計画が策定されることこそ、海洋経済活動の持続可能な発展の基礎条件であるとし、すべての沿岸国がこのような制度を導入し、相互に経験を学び合う場合に初めて十分な効果が挙げられると述べている<sup>(33)</sup>。

### (3) EUにおける海洋空間計画への共通アプローチの推進

海洋空間計画は、国境をまたがる場合も多いことから、各国が共通したアプローチを取るこ

(26) An Integrated Maritime Policy for the European Union, COM(2007) 575final.

(27) *op.cit.* (25).

(28) *op.cit.* (26), pp.2-3.

(29) 海洋産業と海事遺産（歴史ある港湾都市、昔の軍艦など）の価値に対する社会の意識を高めることを意味する。例えば、EUが2008年に定めた「欧州海の日」（毎年5月20日）の祝賀行事が提案されている。

(30) *op.cit.* (26), p.6.

(31) *op.cit.* (25), pp.8-9.

(32) Angela Schultz-Zehden et al., *Handbook on Integrated Maritime Spatial Planning*, sustainable projects, 2008, p.10. ([http://www.plancoast.eu/files/handbook\\_web.pdf](http://www.plancoast.eu/files/handbook_web.pdf))

とが重要である。欧州委員会は、2008年に「海洋空間計画のためのロードマップ：EUにおける共通原理の実現」<sup>(34)</sup>を公表し、海洋空間計画へのアプローチをEUで共通にするための要素を示した。

その後の進捗状況を報告した2010年の「EUにおける海洋空間計画—達成と今後の展開」<sup>(35)</sup>によれば、加盟各国、地域、NGOや産業界の参加を得て実施された5回のワークショップで最も多く示された見解の1つは、海洋空間計画は統合的でバランスのとれたツールであり、長期的安定と予測可能性をもたらすと同時に、利用の集中する区域での空間をめぐる競争をコントロールする能力を潜在的に有するというものであった<sup>(36)</sup>。ワークショップでの議論を踏まえて、欧州委員会は、海洋空間計画の優れた運営の基本原則として、①生態系アプローチ<sup>(37)</sup>、②地域と活動の種類に応じた使用、③主導する目標の定義、④透明性の高い計画策定過程、⑤関係者の参加、⑥国の海洋空間計画の法的効果の確保、⑦国境を越えた協力と協議、⑧計画策定過程へのモニタリングと評価の組み入れ、⑨陸上の空間計画と海洋の空間計画との一貫性の実現—統合的沿岸域管理との関係、⑩強力なデータ・知識基盤の10項目を挙げている<sup>(38)</sup>。

また、欧州委員会は、海洋空間計画のコンセプトを発展させるため、2008年には海洋空間計画の法的側面に関する調査<sup>(39)</sup>、2010年には海洋空間計画の経済効果に関する調査<sup>(40)</sup>を行っている。

さらに、バルト海と北海については、国際的な海洋空間計画を策定するための準備活動のプロジェクト（Plan Bothnia及びMASPNOSE）が2010年から2012年まで実施されている<sup>(41)</sup>。

#### （4）加盟国における統合的海洋政策の展開

統合的海洋政策に関するブルーペーパーは、指令とは異なり何ら法的拘束力を持つものでなく、国レベルでの具体的な政策は加盟国の取組みに委ねられる。

ブルーペーパー発表から2年後の2009年10月、EUの統合的海洋政策について第1次の進捗状況報告<sup>(42)</sup>が提出され、それから3年後の2012年9月には第2次の進捗状況報告<sup>(43)</sup>が提出された。

これら報告書によれば、グリーンペーパーが発表された当時は、統合的アプローチをとる国

(33) *op.cit.* (25), p.9.

(34) Roadmap for Maritime Spatial Planning: Achieving Common Principles in the EU, COM(2008) 791 final of 25.11.2008.

(35) Maritime Spatial Planning in the EU - Achievements and future development, COM(2010) 771 final of 17.12.2010.

(36) *ibid.*, p.3.

(37) ecosystem-approach又はecosystem-based approach. 2008年に制定された海洋戦略枠組指令第1条第3項は、各国の海洋戦略において、人間の活動を管理するために「生態系に基づいたアプローチ」を採用するよう求めている。この規定によれば、同アプローチとは、「人間の活動全体から生じる圧力が良好な環境状態の実現と両立可能な範囲内にとどめられること及び人間の引き起こす変化への海洋生態系の対応能力が損なわれないことを保障すると同時に、現在と未来の世代による海洋の財とサービスの持続可能な使用を可能にする」管理の仕方をいう。

(38) *op.cit.* (35), pp.3-5.

(39) *LEGAL ASPECTS OF MARITIME SPATIAL PLANNING*, European Commission, 2008.  
([http://ec.europa.eu/maritimeaffairs/documentation/studies/documents/legal\\_aspects\\_msp\\_report\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/maritimeaffairs/documentation/studies/documents/legal_aspects_msp_report_en.pdf))

(40) *Study on the economic effects of Maritime Spatial Planning, Final report*, European Commission, 2011.  
([http://ec.europa.eu/maritimeaffairs/documentation/studies/documents/economic\\_effects\\_maritime\\_spatial\\_planning\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/maritimeaffairs/documentation/studies/documents/economic_effects_maritime_spatial_planning_en.pdf)) この報告書によれば、海洋空間計画は、調整・取引費用の低減と投資環境の改善により大きな経済的利益をもたらす。取引費用の1%削減だけで、2020年には1億7,000万～13億ユーロの費用の節約効果が生じると試算されている。

(41) European Commission, Maritime Affairs, Maritime Spatial Planning.  
([http://ec.europa.eu/maritimeaffairs/policy/maritime\\_spatial\\_planning/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/maritimeaffairs/policy/maritime_spatial_planning/index_en.htm))

(42) Progress Report on the EU's Integrated Maritime Policy, COM(2009) 540final and its accompanying document, SEC(2009) 1343final.

(43) Progress of the EU's Integrated Maritime Policy, COM(2012) 491final and its accompanying document, SWD(2012) 255final.

は限られていたが、その後、EU全域で海洋政策の統合をめざす動きが見られるようになった。本調査プロジェクトの委託調査の報告書（別冊）<sup>(44)</sup>で取り上げた国以外でも、例えば、以下のような動きがある。

●デンマーク：2010年、政府が国の統合的海洋戦略（①海洋産業の成長可能性、②温暖化ガスの排出と大気汚染の減少、③海洋環境保護、④海上安全の向上、⑤海洋分野のイニシアチブの調整の5点を重点とする）を発表。

●ドイツ：2009年、連邦政府が「海洋開発計画」のためのガイドラインを策定。2011年、ガイドラインに基づき「海洋開発計画」を決定。この他、複数の沿岸州も独自の海洋戦略を採択。

●スウェーデン：2009年、国の統合的海洋戦略を議会が承認。新しい海洋戦略を実施するため、2011年、従来の漁業委員会と環境保護エージェンシー（一部）を統合して「海洋・水管理庁（Agency for Marine and Water Management: SwAM）」を設置。同庁は海洋空間計画の責任も有する。2013年、海洋空間計画のための新法が施行される予定<sup>(45)</sup>。

●ポーランド：2009年、省庁間委員会が2020年までの海洋政策ガイドラインを作成。これに基づき、同委員会はポーランドの海洋戦略案を起草。2012年秋、ポーランドの海洋戦略を閣僚会議で決定の予定<sup>(46)</sup>。

#### (5) 海洋戦略枠組指令と水枠組指令

2005年の海洋環境戦略で提案された海洋戦略枠組指令（2008/56/EC）が2008年6月17日に制定され、7月15日に施行された。この指令は、EUの統合的海洋政策の環境部門の柱となるもので、2020年までに海洋環境の「良好な環境状態」を実現又は維持するために必要な措置を加盟国がとるための枠組みを定める。具体的には、各加盟国に対し、2012年までにその海域について初期評価を行い、目標を定めること、2014年までに評価のためのモニタリングプログラムを作成し、運用すること、2015年までにとるべき措置を確定し、2016年までに実施することを求める。良好な環境状態の指標については、「生物学的多様性が維持されていること」等11項目が別表で定められた。

内容的には2000年の水枠組指令の目標と同じ（ただし水枠組指令の目標の達成期限は2015年）であるが、その適用範囲が、加盟各国が主権を有する領海にとどまらず、加盟各国が国連海洋法条約の枠内で管轄権を有する海域（排他的経済水域）までを対象とする点が異なる。指令は、加盟各国に対し、各国が主権又は管轄権を有する海域は、バルト海、北東大西洋、地中海、黒海という海洋区域（marine region）の統合された一部を成すという事実を考慮するよう求めており、前文では、海洋環境は国境を越える性質を持つがゆえに、各国は海洋区域ごとに海洋戦略が調整して展開されるよう協力すべきであるとの認識を示している。

#### (6) バルト海域のためのEU戦略

2009年6月、バルト海域のためのEU戦略（EUSBSR）<sup>(47)</sup>が欧州委員会によって策定され、10月に理事会により承認された。ヨーロッパ初のマクロ地域戦略である。その重点課題は、①持続

(44) 『海洋資源・エネルギーをめぐる科学技術政策』（科学技術に関する調査プロジェクト調査報告書）（調査資料2012-6）国立国会図書館調査及び立法考査局、2013。

(45) “Sweden and Marine Spatial Planning.” SwAMウェブサイト  
<https://www.havochvatten.se/en/start/marine-planning/within-sweden.html>

(46) ただし、2013年1月末現在、英文・独文資料による限り、その後決定されたかどうか筆者は確認することができない。

(47) European Union Strategy for the Baltic Sea Region, COM(2009) 248 final.

可能な環境の実現、②バランスのとれた地域の繁栄の強化、③アクセス可能性と魅力の増大、④地域の安全と安心の保障の4つである。EUSBSRはEUの統合的海洋政策を地域レベルで実施するものであり、これによってバルト海域の海洋関係コミュニティの関係が強化された。2012年3月に欧州委員会が戦略を見直し、改定された戦略<sup>(48)</sup>が6月に理事会によって承認されている。改定された戦略は、EUの新成長戦略「ヨーロッパ2020」の「知的で持続可能で包括的な成長」という目標と関連づけられ、戦略のための全体目標は、①海を救う、②地域を結ぶ、③繁栄を増す、の3つに絞られた。

## Ⅱ ドイツにおける動き

### 1 ドイツの海洋政策

#### (1) ドイツの海域

国連海洋法条約は、「排他的経済水域」の概念を導入し、これに対する沿岸国の主権的権利を認めた。ドイツは、同条約の発効直後の1994年11月25日、北海とバルト海にドイツの排他的経済水域を1995年1月から設定することを宣言した<sup>(49)</sup>。ドイツの排他的経済水域の面積は、北海(約57万km<sup>2</sup>)に約2万8,600km<sup>2</sup>、バルト海(約40万km<sup>2</sup>)に約4,500km<sup>2</sup>、合計約3万3,100km<sup>2</sup>であり、これはドイツの領土の10分の1に満たない<sup>(50)</sup>。

ドイツの排他的経済水域は、北海ではオランダ、デンマーク、イギリスの排他的経済水域と接し、バルト海ではポーランド、デンマーク、スウェーデンの排他的経済水域と接している。なお、ドイツの主権下にある領海は、沿岸3州(ニーダーザクセン州、シュレスヴィヒ・ホルシュタイン州、メクレンブルク・フォアポンメルン州)の管轄下にある。

日本が領海と排他的経済水域を合わせて約447万km<sup>2</sup>という広大な管轄海域を有するのに対し、このようにドイツはわずかな管轄海域しか有しない、いわば「海洋小国」である。

#### (2) 海洋産業の振興

16年ぶりの政権交代によって1998年に誕生したシュレーダー政権(社会民主党・同盟90/緑の党連立)の産業政策の新しさは、そのナショナリズムにあったと言われる。当時のゲアハルト・シュレーダー(Gerhard Schröder)首相は、鉱業、自動車産業、化学産業にドイツの特別な利益があると見て、その保護に動いた<sup>(51)</sup>。

シュレーダー首相は、海洋産業にも目を向けた。2000年には、同首相の肝煎りで、初めて「全国海洋経済会議(Nationale Konferenz Maritime Wirtschaft)」が開催され、オランダに倣い海洋関係者のネットワークを作る<sup>(52)</sup>ことを目的として関係者が一堂に会した。この会議において、

(48) COMMUNICATION FROM THE COMMISSION TO THE EUROPEAN PARLIAMENT, THE COUNCIL, THE EUROPEAN ECONOMIC AND SOCIAL COMMITTEE AND THE COMMITTEE OF THE REGIONS concerning the European Union Strategy for the Baltic Sea Region, COM(2012) 128 final.

(49) Proklamation der Bundesrepublik Deutschland über die Errichtung einer ausschließlichen Wirtschaftszone der Bundesrepublik Deutschland in der Nordsee und in der Ostsee vom 25. November 1994 (BGBl. II S.3770).

(50) Nico Nolte, „Nutzungsansprüche und Raumordnung auf dem Meer,“ *HANSA International Maritime Journal*, 147. Jg., Nr.9, 2010, S.80. ([http://www.bsh.de/de/Meeresnutzung/Raumordnung\\_in\\_der\\_AWZ/Artikel\\_Hansa.pdf](http://www.bsh.de/de/Meeresnutzung/Raumordnung_in_der_AWZ/Artikel_Hansa.pdf))

(51) Roland Sturm, „Wettbewerbs- und Industriepolitik: Zur unterschätzten Ordnungsdimension der Wirtschaftspolitik,“ Antonia Gahr und Martin Seeleib-Kaiser(Hrsg.), *Sozial- und Wirtschaftspolitik unter Rot-Grün*, Wiesbaden: Westdeutscher Verlag, 2003, S.99-100.

連邦政府の「海洋産業振興方針」<sup>(53)</sup>が発表され、ドイツの産業立地戦略の一部として海洋産業への助成を行うことが説明された。同会議は、翌年に開催された第2回から「全国海洋会議 (Nationale Maritime Konferenz)」と改称し、以後2年ごとに開催されている。また、シュレーダー政権下で、連邦経済技術省にドイツの海洋産業の国際競争力の強化を任務とする「海洋調整官 (Maritime Koordinator)」のポストが創設され、同省の政務次官がこれに任命されている<sup>(54)</sup>。

第5回 (2007年) の全国海洋会議で、海洋技術に関する国のマスタープランを策定することが海洋技術に関するワークショップから提案され、海洋調整官による総括においても今後追求すべき事項として取り上げられた<sup>(55)</sup>。連邦経済技術省主導で2007年から政治・経済・学術研究の各分野の関係者との調整が開始され<sup>(56)</sup>、2009年、連邦経済技術省の指揮下に、マスタープラン作成のために連邦・州の関係各省代表、海事専門団体で構成されるタスクフォースが設置された。このタスクフォースの勧告により、国内的及び国際的文脈でドイツの海洋技術の意義を評価する調査研究が委託され、その結果がマスタープランに反映されている。<sup>(57)</sup>

2011年5月13日には、連邦議会において、海洋産業に関する連邦政府の報告書と与野党それぞれの関連する動議を議題として、海洋産業について初めて1時間半にわたる詳細な討論が行われた<sup>(58)</sup>。このことについて海洋産業の意義が政治の世界でもようやく理解されるようになったと評価する見方もある<sup>(59)</sup>。5月27日から28日まで開催された第7回全国海洋会議には、経済界・学界・労働界・政界・連邦と州の行政から約1,000人が参加した<sup>(60)</sup>が、海洋技術に関するワークショップで上記のマスタープラン案が提示された<sup>(61)</sup>。

「国家海洋技術マスタープラン」<sup>(62)</sup>は、2011年8月24日に閣議決定された。同プランは、海洋技術として、①沖合石油・ガス、②沖合風力エネルギー、③水中技術・海底ケーブル、④沿岸エンジニアリング・海洋工事、⑤海洋計測・環境技術、⑥海上交通・安全技術、⑦海洋牧場<sup>(63)</sup>、⑧水上・極地技術、⑨海洋エネルギー、⑩海洋鉱物資源を取り上げ、それぞれの現状を記述し、8つの項目 (⑩主要テーマ、デモンストレーション計画、灯台プロジェクト、①研究開発、技術、②市場、

(52) 大会での同首相挨拶にその趣旨の発言がある。Dokumentation, Nationale Konferenz Maritime Wirtschaft, Am 13. Juni 2000 in Emden, S.7参照。

〈<http://www.bmwi.de/BMWi/Redaktion/PDF/Publikationen/Dokumentationen/erste-maritime-konferenz.property=pdf,bereich=bmwi2012,sprache=de,rwb=true.pdf>〉

(53) *ibid.*, S.43-51.

(54) *op.cit.* (52), S.11参照。連邦経済相が任命を準備中であるとして、これを評価する旨のシュレーダー首相の発言がある。

(55) Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie (Hrsg.), *Dokumentation, Fünfte Nationale Maritime Konferenz*, 2007, S.10, 34-35.

〈<http://www.bmwi.de/BMWi/Redaktion/PDF/Publikationen/Dokumentationen/fuenfte-nationale-maritime-konferenz-doku-563.property=pdf,bereich=bmwi2012,sprache=de,rwb=true.pdf>〉

(56) Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie (BMWi), *Bericht zur maritimen Koordinierung, Sechste Nationale Maritime Konferenz*, S.30.

〈<http://www.bmwi.de/BMWi/Redaktion/PDF/Publikationen/bericht-maritime-konferenz09.property=pdf,bereich=bmwi2012,sprache=de,rwb=true.pdf>〉

(57) Deutscher Bundestag, Drucksache 17/6926 (*Nationaler Masterplan Maritime Technologien*), S.3-4.

〈<http://dipbt.bundestag.de/dip21/btd/17/069/1706926.pdf>〉

(58) Deutscher Bundestag, Plenarprotokoll 17/109, S.12479-12497.

(59) Bernhard Fokken, „Nationale Aufgabe,“ *Leer\_Zeichen*, 14. Mai 2011.

〈<http://www.leer-zeichen.de/?p=766>〉

(60) „Nationale Maritime Konferenz.“ 連邦経済技術省ウェブサイト

〈<http://www.bmwi.de/DE/Service/Veranstaltungen/dokumentationen,did=501526.html>〉

(61) Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie (Hrsg.), *Siebte Nationale Maritime Konferenz*, S.10-11, 111-113.

〈<http://www.bmwi.de/BMWi/Redaktion/PDF/Publikationen/siebte-nationale-maritime-konferenz-2011-dokumentation.property=pdf,bereich=bmwi2012,sprache=de,rwb=true.pdf>〉

(62) *op.cit.* (57)

(63) 海域の一定区画に人工の漁礁をつくり海藻を繁茂させ水産資源を管理育成する漁法。本報告書中の前畑明美「国内島嶼における海洋開発の動向」参照。

輸出促進、③システム統合、システム能力の改善、ネットワーク形成、④専門労働力、職業教育、⑤枠組み、⑥分野のイメージ、社会の認知、⑦その他、実施) ごとに該当する施策を挙げている。これにより、ドイツの海洋技術の現状と展望を一覧することができる。

### (3) 統合的海洋政策の展開

2006年3月、欧州議会の勧告に基づき、ドイツでも「統合的沿岸域管理のための国家戦略」<sup>(64)</sup>が策定された。この戦略は、まえがきにおいて、統合的沿岸域管理を、「良好な統合・調整・コミュニケーション・参加により沿岸地域の持続可能な発展を支援しようとする自発的かつ非官僚的なアプローチ」と説明している。統合的沿岸域管理は、一方で、指導理念としてあらゆる計画・決定領域を貫徹すべきプロセスであると同時に、他方で、公式手続の前に開発可能性や紛争のおそれを確認する非官僚的な紛争解決の手段と位置づけられている。この意味で、統合的沿岸域管理の手法は、空間整序の際にも参照することができるという<sup>(65)</sup>。

EUの統合的海洋政策の方針を受けて、2008年10月1日には、「海洋の持続可能な利用と保護のための国家戦略」(以下「国家海洋戦略」という)<sup>(66)</sup>が閣議決定された。連邦政府は、2002年に国の持続可能性戦略<sup>(67)</sup>を策定し、あらゆる政策領域について具体的な持続可能性目標を定めたが、この国家海洋戦略においても、海洋の環境保護が海洋の持続可能な利用の基礎であるとの認識が示されている<sup>(68)</sup>。同戦略は、連邦政府の今後の統合的海洋政策の重要な礎石となるものである。

この戦略は、「海洋政策はブームとなっている！」という見出しで始まり、政治や社会の特別な関心が海洋に向けられている時代、海洋政策の様々な領域で連邦政府に要求が出されている時代であるとの認識を示す<sup>(69)</sup>。連邦政府は、この戦略において、EUの水枠組指令と海洋戦略枠組指令とに対応して、2020年までに、排他的経済水域を含め北海とバルト海の管轄海域の海洋環境の良好な状態を保持し実現することを目標として定めた。さしあたり、2015年までに1海里までの海域における良好な生態系の状態(水枠組指令によれば、水域の動植物種の構成と数が人間の影響を受けていない自然の状態からわずかしかならなっていない状態)と、12海里までの沿岸海域における良好な化学的状态(水枠組指令によれば、有害物質の濃度が現行基準を超えず、人間によって引き起こされた物質的負荷が表面水域の著しい損害につながっていない状態)を実現するために、2012年までに適切な措置をとる。さらに、排他的経済水域を含めて、2020年までに海洋戦略枠組指令の規定に従い、海洋環境の良好な状態を実現するための措置をとる。

同戦略は、この目標を達成するためには、多様な利用と保護の要求を調整しなければならないと述べ、海洋及び沿岸域での利害調整のために利用できる手法として、「海洋の空間整序」と「非公式な統合的沿岸域管理のアプローチ」を挙げた<sup>(70)</sup>。

2011年7月20日、「海洋開発計画：ドイツの統合的海洋政策のための戦略」<sup>(71)</sup>が閣議決定され

(64) Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit(BMU) (Hrsg.), *op.cit.* (14)

(65) *Nationale Strategie, op.cit.* (5), S.61.

(66) *ibid.*

(67) 正式名称はPerspektiven für Deutschland: Unsere Strategie für eine nachhaltige Entwicklung(ドイツのための展望: 持続可能な発展のためのわれわれの戦略)である。

([http://www.bmu.de/fileadmin/bmu-import/files/pdfs/allgemein/application/pdf/nachhaltigkeit\\_strategie.pdf](http://www.bmu.de/fileadmin/bmu-import/files/pdfs/allgemein/application/pdf/nachhaltigkeit_strategie.pdf))  
木戸裕「1 地域及び各国レベルの持続可能な発展戦略策定状況 2 ドイツ」『持続可能な社会の構築』(総合調査報告書) (調査資料2009-4) 国立国会図書館調査及び立法考査局, 2010, pp.65-69に簡潔な紹介がある。

(68) *Nationale Strategie, op.cit.* (5), S.21ff.

(69) *ibid.*, S.4.

(70) *ibid.*, S.5.

た。この計画では、以下の3つを目標として掲げている。

- ①ドイツ経済の競争力を強化し、潜在的雇用力を利用する。
- ②北海及びバルト海において2020年までに良好な環境状態を実現し、北海及びバルト海を最も清浄で最も安全な海の1つとする。
- ③地球全体の生態系の発展への責任を共に引き受け、気候変動に対抗する努力を支援する。

目標①の説明では、海洋産業は全体で約850億ユーロの付加価値を生み出し、約40万人を雇用することによって、地域的にも国の経済全体にも大きな意味を持つこと、海運業や造船業等の発展から利益を得るのは北部の沿岸諸州だけでなく、部品その他を供給している南部の諸州も含まれることを指摘している。また、海洋産業は、海洋・気候研究、エネルギー生産、特に発展中の洋上風力発電の分野において大きなシェアを占めていることも強調されている。<sup>(72)</sup>

これまで述べてきたように、目標②は、国家海洋戦略でも掲げているもので、EUの海洋戦略枠組指令により加盟各国に実現が義務づけられている課題である。

目標③は、ややわかりにくいだが、海洋という巨大な生態系の生物多様性と諸機能を守ることが重要であると説明されている。さらに、海洋は、風力その他の海洋エネルギーの利用を通して、気候変動の抑制に大きく貢献することができると指摘されている<sup>(73)</sup>。

また、重点項目としては、①海洋科学・研究を強化し、技術革新を促進すること（政策例として「国家海洋技術マスタープラン」も挙げられている）、②海洋を持続可能なやり方で利用すること、③海洋環境と気候を守ること、④海上交通の安全、沿岸地域・インフラの保護を確保すること、⑤沿岸地域の生活の質を最適化すること、⑥海洋及び気候・環境・豊かさにとっての海洋の重要性に対する人々の意識を高めること、の6つが挙げられている。

## 2 排他的経済水域の利用規制の歩み

連邦制国家であるドイツでは、領海は沿岸各州の管轄下にあり、連邦政府が直接影響を及ぼすことができないが、排他的経済水域は連邦の単独管轄下にあり、連邦が自由に活用できる空間である。排他的経済水域の経済的利用価値は高い。特に、近年、風力発電の適地が陸上で見つけにくくなっているため、陸地に代わる風力発電の立地として重要視されており、船舶航行の安全の確保や海洋環境の保護という目標と調和させながら洋上風力発電をいかに拡大させていくかが、重要な政策課題となっている。

ドイツの主権の及ばない排他的経済水域にドイツの法令は自動的に適用されない。そのため、排他的経済水域の利用と保護のために、これまで順次、必要な法整備が行われてきた。

### (1) 海洋施設令の制定

1997年に、ドイツの排他的経済水域に設置される水力・潮流・風力発電施設等について連邦海運水路庁（Bundesamt für Schifffahrt und Hydrographie: BSH）の許可制とする海洋施設令<sup>(74)</sup>が制定された。これら施設の設置と運転については、海上交通の安全が損なわれる場合及び海洋

(71) Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung (Hrsg.), *op.cit.* (3)

(72) *ibid.*, S.12-13.

(73) *ibid.*, S.14.

(74) Verordnung über Anlagen seewärts der Begrenzung des deutschen Küstenmeeres (Seeanlagenverordnung - SeeAnlV) vom 23. Januar 1997 (BGBl. I S.57).

環境が脅かされる場合には許可が与えられないが、これらの理由がない場合には許可しないことは許されないと定められた。すなわち、該当する拒否事由がない場合には許可の付与に対する請求権が認められた。この規定に則り、1999年9月8日に風力発電施設の最初の設置申請がなされ、2001年11月19日に許可されている<sup>(75)</sup>。

## (2) 連邦自然保護法と海洋施設令の2002年改正

2001年、連邦政府は、洋上風力発電施設の多数の許可申請が提出されたのを契機に、許可手続の迅速化、計画・投資の安全の改善に乗り出した<sup>(76)</sup>。

連邦政府の持続可能性戦略の枠内で関係省庁によって2002年1月にまとめられた「連邦政府の洋上風力エネルギー利用戦略」<sup>(77)</sup>は、ドイツの海域（領海及び排他的経済水域）における風力発電の能力を2025～2030年に20,000～25,000メガワット（MW）とする長期的見通しを示し、この能力を可能な限り迅速に開発するための枠組条件を整えることを目標として掲げた。同戦略によれば、従来、風力発電設備の設置許可手続は、個別ケースごとに許可の適否の判断が行われてきたが、これは未開拓の排他的経済水域の海域を利用する場合には設置申請者に多大な費用負担を強いてきた。同戦略では、2002年の連邦自然保護法<sup>(78)</sup>と海洋施設令の改正により、排他的経済水域においてウィンドパークの建設を計画的に展開し、利用の衝突を事前の省庁間調整により解決する調整可能性が生み出されることになったと説明している。

すなわち、2002年3月、連邦自然保護法が改正されて「第38条 排他的経済水域及び大陸棚における保護海面」が新設され、排他的経済水域と大陸棚においても「ナチュラ2000」<sup>(79)</sup>構築のための保護区域の選定を行うこと、ナチュラ2000の保護区域内又はその隣接区域でのプロジェクトの許可又は実施の前には保護区域の保全目標との適合性の審査を行わなければならないことが定められた。ただし、これらの海域における自然保護措置には一定の留保（風力発電等の制限には条件が付されること等）がある。

これと同時に、海洋施設令も改正され、「第2a条 環境適合性審査」及び「第3a条 風力発電施設の特別適性区域」の規定が新設されると共に、許可の与えられない場合として「鳥の渡りが脅かされる場合」が追加された<sup>(80)</sup>。第2a条では、許可を要し、かつ、環境適合性審査法という事業案<sup>(81)</sup>である場合には、同法による環境適合性審査の実施が義務づけられた。第3a条では、連邦交通建設住宅省（Bundesministerium für Verkehr, Bau und Wohnungswesen:

(75) Manfred Zeiler et al., „Offshore-Windparks in der ausschließlichen Wirtschaftszone von Nord- und Ostsee,“ *promet*, Jg.31, Nr.1, April 2005, S.75.  
([http://www.bsh.de/de/Meeresnutzung/Wirtschaft/Windparks/Genehmigungsverfahren\\_fuer\\_Offshore-Windparks.pdf](http://www.bsh.de/de/Meeresnutzung/Wirtschaft/Windparks/Genehmigungsverfahren_fuer_Offshore-Windparks.pdf))

(76) *ibid.* ちなみに、Wilfried Erbguth und Chris Müller, „Raumordnung in der Ausschließlichen Wirtschaftszone?“ *Deutsches Verwaltungsblatt*, 10/2003, S.625によれば、2002年5月の時点で、連邦海運水路庁には数百基の風力発電施設を設置するものを含む29件（北海23件、バルト海6件）の申請が提出されていた。

(77) *Strategie der Bundesregierung zur Windenergienutzung auf See, im Rahmen der Nachhaltigkeitsstrategie der Bundesregierung*, 2002.  
([http://www.offshore-wind.de/fileadmin/offshore/documents/Strategie\\_der\\_Bundesregierung\\_zur\\_Windenergienutzung\\_auf\\_See.pdf](http://www.offshore-wind.de/fileadmin/offshore/documents/Strategie_der_Bundesregierung_zur_Windenergienutzung_auf_See.pdf))

(78) Bundesnaturschutzgesetz（連邦自然保護法）は略称で、正式にはGesetz über Naturschutz und Landschaftspflege（自然保護及び景観保護に関する法律）である。

(79) 前掲注（8）参照。

(80) その後2008年の改正により、「空間整序の要求事項又はその他の重大な公益に反する場合」が追加されている。現行規定では、①交通の安全及び容易さが損なわれ又は海洋環境が危険にさらされる場合、②空間整序の要求事項又は重大な軍事的若しくはその他の公的・私的利益に反する場合の2つに整理され、特に、①航路・上空の利用又は航行を妨げる場合、②鳥の渡りが危険にさらされる場合、③空間整序の目標に反する場合の3つが例示されている（第7条）。

BMVBW)<sup>(82)</sup>が連邦環境自然保護原子炉安全省 (Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit: BMU) と合意の上、一般公衆を参加させ、州の意見を聴取したのち、「風力発電施設の特別適性区域」を設定することが定められた。この区域の設定は、許可手続において施設の立地の選択に関し専門家の鑑定書と同じ効果を有するとされるため、事業者にとっては環境審査のための調査費用の軽減につながる。

こうして2002年の法改正では、一方で野生生物の保護区域の設定、他方で風力発電施設の適地の設定が定められ、海域利用についての省庁間の事前調整の端緒となった。

2004年5月末、ナチュラ2000の保護区域として、排他的経済水域の10区域（うち8が動植物相ハビタット区域、2が野鳥保護区域）が欧州委員会に登録された。カバーされる面積の合計は、ドイツの排他的経済水域の約30%に及ぶ。2005年9月15日には、これら2つの野鳥保護区域が連邦自然保護法に規定する自然保護区域に指定された。<sup>(83)</sup>

一方、連邦政府の洋上風力エネルギー利用戦略（前出）においてすでに、風力発電の特別適性区域とする可能性のある区域（北海510km<sup>2</sup>、バルト海135km<sup>2</sup>）が示されていたが、連邦海運水路庁によってその審査が開始され、関係官庁・団体を加えての口頭審理等の手続を経て<sup>(84)</sup>、2005年12月19日、連邦環境自然保護原子炉安全省との合意の下で、3つの海域が「風力発電のための特別適性区域」に指定された<sup>(85)</sup>。

### (3) 空間整序法の適用拡大

2004年6月、国土整備の基本を定めた空間整序法 (Raumordnungsgesetz) の改正 (7月20日施行)<sup>(86)</sup>により、空間整序法の適用範囲が排他的経済水域まで拡大され、排他的経済水域がドイツの領域と同様に、空間整序の対象に含まれることとなった。ただし、国連海洋法条約の認める沿岸国の主権的権利が、経済的利用の個々の機能に限定されているため、排他的経済水域において空間整序制度に組み込まれるのは、これらの機能に限られる。

この改正により、空間整序法第1条第1項に、ドイツの排他的経済水域においては、国連海洋法条約を規準として個々の機能を空間整序により発展させ、整序し、確保することができる旨の規定が加えられた。また、同法第18a条「ドイツの排他的経済水域における空間整序」が新設され、①連邦交通建設住宅省が排他的経済水域において、経済的・学術的利用、海上交通の安全と利便性の確保、海洋環境の保護の3点に関して、法規命令により、(区域の) 指定を含む空間整序の目標と原則を定めること、②連邦海運水路庁が空間整序の目標と原則を定めるための準備の各手続（戦略的環境審査<sup>(87)</sup>及び公衆参加など）を行うこと、③空間整序の目標として風力発電施設のための優先区域が定められる場合には、これら優先区域の指定は、海洋施設令による施設の許可手続においては専門家による鑑定としての効果を有すること、2005年末までに指定された「風力発電のための特別適性区域」は、空間整序の目標として引き継ぎ、優先

(81) 現行規定によれば、総高50メートル超の風力発電施設を含むウィンドファームのうち20基を超える風力発電施設を有するものの設置及び運転が環境適合性審査を義務づけられる（環境適合性審査法 (Gesetz über die Umweltverträglichkeitsprüfung(UVPG)) 附則1)。

(82) 現在は、連邦交通建設都市開発省 (Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung: BMVBS)。

(83) „Zum Stand der Umsetzung von Natura 2000 in Deutschland.“ 連邦自然保護庁ウェブサイト  
([http://www.bfn.de/0316\\_gebiete.html#c5412](http://www.bfn.de/0316_gebiete.html#c5412))

(84) Zeiler et al., *op.cit.* (75), S.76.

(85) Wille, *op.cit.* (12), S.50. この頁の注 (184) によれば、指定された3海域は、バルト海のKriegers FlakとWestlich Adlergrund(合計144km<sup>2</sup>)及び北海のNördlich Borkum(542km<sup>2</sup>)である。

(86) Gesetz zur Anpassung des Baugesetzbuchs an EU-Richtlinien (Europarechtsanpassungsgesetz Bau - EAG Bau) vom 24. Juni 2004 (BGBl. I S.1359) の Artikel 2による。

区域に指定しなければならないことが定められた。

なお、空間整序法は、2006年の連邦制改革による連邦の大綱的立法権の廃止に伴い空間整序（国土計画）の分野が連邦と州の競合的立法権の対象に移行した<sup>(88)</sup>のに合わせて、2008年に全面改正された<sup>(89)</sup>。その結果、2008年改正後の法文では、排他的経済水域において空間整序を行うことは、第1条第4項に規定された。また、従来の第18a条第1項・第2項の規定は、第17条第3項にまとめられたが、その際、排他的経済水域に単に空間整序の目標と原則を定めるのではなく、空間整序計画という形式により全体のコンセプトを定めることが明示され、そのために個々の利用のために区域を指定することができることもより明確に定められた。ただし、2008年末までに正式に開始された空間整序計画の策定手続には、従前どおり第18a条が適用される。空間整序計画において定めることのできる区域には、以下の3種類がある。

- ①優先区域（Vorranggebiet）：特定の機能又は利用のために指定され、これと調和しないその他の利用は認められない区域
- ②留保区域（Vorbehaltsgebiet）：特定の機能又は利用が、競合する利用との比較考量において、特別な重みを与えられる区域
- ③適性区域（Eignungsgebiet）：建設法典第35条（地区詳細計画の適用外の地域における建設）<sup>(90)</sup>の規定により都市計画上の観点から判断されるべき特定の措置又は利用が、他の利益に反することなく、かつ、この措置又は利用が計画空間の別の場所では不可能である区域

こうして、ドイツの排他的経済水域においても、陸上と同様に、これら区域の指定を含む空間整序計画が策定されることとなった。排他的経済水域内の利用を事前に調整するための法制度が整備されたといえよう。

一方、2007年12月に閣議決定された連邦政府の「統合エネルギー・気候プログラム」<sup>(91)</sup>において、洋上風力発電は、気候変動対策として再生可能エネルギー比率を向上させる目標の達成に資するものと位置づけられた。これに先立って同年8月に閣議決定された同プログラム要綱では、「再生可能エネルギーの拡充」のための施策として、排他的経済水域における空間整序計画の策定が掲げられている<sup>(92)</sup>。

#### (4) 水管理法の適用拡大

2008年の国家海洋戦略で掲げられた目標の達成に向けて、2011年10月6日、EUの海洋戦略枠

(87) EU戦略的環境審査指令（2001/42/EC）に規定されるもの。ドイツでは同EU指令の国内法化は、①2004年6月の建設法典EU法適応法（BGBl. I S.1359）（前掲注（86）参照）及び②2005年6月の戦略的環境審査導入法（BGBl. I S.1746）により2段階で行われた。①により建設基本計画策定（Bauleitplanung）と空間整序計画策定（Raumordnungsplanung）の手続に環境審査を組み込むことが義務づけられ、②により政府の計画及びプログラムについての「戦略的環境審査」の規定が環境適合性審査法に新設された。具体的プロジェクトの許可の際に環境適合性審査を行ったのでは遅すぎるため、計画策定の段階で環境審査を行うという考え方による。改正後の環境適合性審査法は、環境適合性審査及び戦略的環境審査に関する一般法として位置づけられる。なお、ドイツでは、環境適合性審査と戦略的環境審査を包括する上位概念として「環境審査」の語が用いられる。Reinhard Hendler, „Das Gesetz zur Einführung einer Strategischen Umweltprüfung,“ *Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht*, 9/2005, S.978-979参照。

(88) 空間整序（国土計画）は、ドイツ連邦共和国基本法第74条（競合的立法の対象）第1項第31号に掲げられている。高橋和之編『世界憲法集（新版）』岩波書店、2007、p.213参照。

(89) Gesetz zur Neufassung des Raumordnungsgesetzes und zur Änderung anderer Vorschriften (GeROG) vom 22. Dezember 2008 (BGBl. I S.2986)。

(90) 地区詳細計画の適用外の地域における建設は、原則として禁止されている。渡辺富久子「ドイツにおける脱原発のための立法措置」『外国の立法』No.250, 2011.12, p.155の注（41）参照。

(91) Integriertes Energie- und Klimaprogramm (IEKP) der Bundesregierung. 山口和人「ドイツのエネルギー及び気候変動対策立法（1）」『外国の立法』No.239, 2009.3, pp.19-30に同プログラムの要綱の全訳を含む詳細な紹介がある。

(92) 山口 同上, p.29.

組指令を国内法化する法律<sup>(93)</sup>が制定された。この法律による水管理法 (Wasserhaushaltsgesetz) の改正で、同法に海水域の管理に関する規定 (第2章第3a節第45a条～第45l条) が新設され、海洋戦略枠組指令に定める海水域の環境の改善と保全のための措置の実施が管轄官庁に義務づけられた<sup>(94)</sup>。同法にいう「海水域」とは、沿岸水域と排他的経済水域と大陸棚 (それぞれ海底及び海底地下を含む) を合わせて指す概念である。水管理法から見ると、適用範囲が、従来の沿岸水域から排他的経済水域と大陸棚まで拡大されたことになる。

### 3 排他的経済水域の空間整序計画

#### (1) 海域における空間整序の特性と課題

空間整序は陸上において発展してきたが、海洋は陸上とは様々な点で異質であり、海域における空間整序計画の策定の際には、陸上における空間整序計画とは異なる配慮が必要である。連邦海運水路庁のニコ・ノルテ (Nico Nolte) 氏は、海域における空間整序計画の特性として、以下を指摘している<sup>(95)</sup>。

- ・海洋の生態系についてはデータや情報が不十分で、環境への影響や相互作用が十分に解明されていないこと。
- ・レベルが1つしかなく、陸上の空間整序計画のように下位計画にブレークダウンして詳細を定めることができないこと。
- ・陸上の空間整序計画のように当該空間中の個々の計画・措置 (例えば各州の空間整序計画) との適合性を審査する手続がないこと。
- ・広大かつオープンで障害物のない海洋では個々の利用のための区域の境界が目に見えないため、位置座標による位置決定が必要であること。
- ・利用面積が大規模であるため、区域指定の面積も大規模となること。
- ・多層的な (海面、海中、海底、海底地下、海上空間ごとの) 利用が可能であると同時に、それぞれの保護が必要であること。
- ・沿岸各国との国際的な調整手続が重要となること。
- ・領海を管轄する沿岸州 (ニーダーザクセン州、シュレスヴィヒ・ホルシュタイン州、メクレンブルク・フォアポンメルン州) との調整手続が必要となること。ニーダーザクセン州は「空間整序プログラム」、メクレンブルク・フォアポンメルン州は「空間発展プログラム」をそれぞれ策定しているので、これらの計画との整合性が問題となる。

また、プラン・コースト (PlanCoast) プロジェクトの経験を踏まえてまとめられた『統合的海洋空間計画ハンドブック』では、統合的海洋空間計画の課題として、以下を挙げている<sup>(96)</sup>。

- ・陸上の環境と異なり、海洋環境についてはデータ入手も困難でわからないことが多い。
- ・海水や魚類などの海洋資源は国境を越えて移動するため、国際的管理が必要である。
- ・海洋環境は、陸上環境から完全に独立して管理することはできない。

(93) Gesetz zur Umsetzung der Meeresstrategie-Rahmenrichtlinie sowie zur Änderung des Bundeswasserstraßengesetzes und des Kreislaufwirtschafts- und Abfallgesetzes vom 6. Oktober 2011 (BGBl. I S.1986).

(94) 渡辺富久子「ドイツの水管理法」『外国の立法』No.254, 2012.12, pp.126-179に、この2011年改正後の水管理法について解説と邦訳がある。

(95) Nolte, *op.cit.* (50), S.80-81.

(96) Schultz-Zehdan et al., *op.cit.* (32) p.22.

- ・海洋空間計画は海洋資源の持続可能な発展のための唯一のツールではない。海域の割当により紛争を減らすことはできても、それぞれの利用の質を管理することはできない。
- ・海洋空間計画単独で決定することはできない。将来の海洋利用は、絶え間ない選択と優先順位の設定（社会的選択）の問題であるため、関係者間の対話と参加型の政策決定を必要とする。

## (2) 空間整序計画策定の経緯

北海とバルト海の排他的経済水域に空間整序の目標と原則を定めるための手続は、2005年1月に開始された。連邦海運水路庁は、関係官庁・団体に対し排他的経済水域の利用について照会を行い、同年4月21日（北海）及び5月10日（バルト海）に戦略的環境審査のスクーピング会議<sup>(97)</sup>を開催した。2006年2月には自然保護の観点からの計画に対する要請事項<sup>(98)</sup>が連邦自然保護庁（Bundesamt für Naturschutz）から提出されている。<sup>(99)</sup>

2008年6月13日に空間整序計画案と環境報告書が公表され、同年秋から2次にわたる参加（意見聴取）手続が実施された。北海の計画案については、沿岸国を加えた口頭審理が8月26日と9月25日、関係官庁及び一般公衆を加えた口頭審理が10月6日に開催された。バルト海の計画案については、沿岸国を加えた口頭審理が9月24日、9月25日、12月12日と2009年9月29日、関係官庁及び一般公衆を加えた口頭審理が2008年9月30日に開催された。提出された意見と口頭審理での議論を踏まえて修正された計画案について、第2次の意見聴取手続<sup>(100)</sup>が行われた。<sup>(101)</sup>

計画の修正点はそれぞれ2点である。まず、両計画案から、風力発電施設の設置を優先区域以外では認めないとする規定が削除された。これに加えて、北海については、安全航行の観点から航路の留保区域の一部が拡大され、バルト海については、航路の優先区域が2つ追加された。<sup>(102)</sup>前者は、風力発電の立地拡大の観点からの要請であるが、後者は海域を航路として利用する沿岸国からの要求に基づくものと思われる。

連邦交通建設都市開発省により、2009年9月21日に北海の空間整序計画、同年12月10日にバルト海の空間整序計画がそれぞれ法規命令の附則として定められた<sup>(103)</sup>。両法規命令は、それぞれ9月26日、12月19日に施行され、各空間整序計画も同日から発効している。

なお、これらの空間整序計画は環境報告書と共に、連邦海運水路庁のハンブルク庁舎及びロストック庁舎の図書館で閲覧に供される他、同庁のウェブサイトでも公開されている。同庁のウェブサイトでは、さらに、CONTIS情報システム<sup>(104)</sup>により、北海とバルト海のドイツの大

(97) 事業実施者に対して、予想される調査枠組を確定し、あるいは提出が必要と予想される資料について教示するために行われる。ヨハン・ケッセルほか（水原渉訳）『進化する自然・環境保護と空間計画—ドイツの実践、EUの役割—』技報堂出版、2008、pp.190-198参照。

(98) G.Janssen et al., *Anforderungen des Umweltschutzes an die Raumordnung in der deutschen Ausschließlichen Wirtschaftszone (AWZ) - einschließlich des Nutzungsanspruches Windenergienutzung: Zwischenstand*, Umweltbundesamt, 2008.

〈[http://www.umweltbundesamt.de/rup/veroeffentlichungen/ikzm/anforderungen\\_an\\_raumordnung\\_awz.pdf](http://www.umweltbundesamt.de/rup/veroeffentlichungen/ikzm/anforderungen_an_raumordnung_awz.pdf)〉は、空間整序計画策定手続への参加のために連邦自然保護庁が委託した調査の報告書である。

(99) Wille, *op.cit.* (12), S.50 ; Nolte, *op.cit.* (50), S.79-80. スクーピング会議の日付はそれぞれの空間整序計画の記述による。

(100) Nolte, *ibid.*, S.80によれば、第2次の意見聴取手続は2009年6月に終了したはずであるが、バルト海の計画についてはその後も沿岸国を加えた口頭審理が開催されており、沿岸国との調整が難航したことが窺われる。

(101) Wille, *op.cit.* (12), S.50 ; *ibid.*, S.79-80.

(102) *Raumordnungsplan für die deutsche ausschließliche Wirtschaftszone in der Nordsee -Textteil-*, S.26-27 ; *Raumordnungsplan für die deutsche ausschließliche Wirtschaftszone in der Ostsee -Textteil-*, S.24-25.

(103) Verordnung über die Raumordnung in der deutschen ausschließlichen Wirtschaftszone in der Nordsee (AWZ Nordsee-ROV) vom 21. September 2009 (BGBl. I S.3107) ; Verordnung über die Raumordnung in der deutschen ausschließlichen Wirtschaftszone in der Ostsee (AWZ Ostsee-ROV) vom 10. Dezember 2009 (BGBl. I S.3861).

陸棚と排他的経済水域について、水深の状況、プラットフォーム・ケーブル・土砂採取・海洋牧場の状況、航路と連邦軍の利用状況、洋上風力発電（運転中・建設中・許可済・計画中）の状況、自然保護区域と風力発電施設の特別適性区域をそれぞれ示した図とこれらすべてをまとめて表示した図が提供されており、これら海域の利用状況を一望することができる。

### (3) 北海とバルト海の空間整序計画の概要

空間整序計画は、本文の部と附図の部（図1、図2参照）で構成される。それぞれ環境報告書が添付されている。北海の計画本文はA4版34頁、バルト海の計画本文はA4版31頁である。本文はいずれも6章で構成され、そのうち最も重要なのは、排他的経済水域の発展のための基本方針を定める第2章と、7つの機能・利用（船舶航行、資源獲得、パイプラインと海底ケーブル、学術的海洋研究、海洋エネルギー（特に風力発電）、漁業と海洋牧場<sup>(105)</sup>、海洋環境）について目標と原則、区域を定める第3章である。以下、第4章ではこれ以外の利用に対する配慮、第5章では環境報告書の結果の取扱いが記述され、最後の第6章には指定された区域の位置座標の一覧と国際パイプライン・ケーブルの敷設図が掲載されている。

#### (i) 5つの基本方針

第2章に定められた空間整序計画の基本方針は、以下の5つである。

##### ①海上交通の確保と強化

貿易国としての国益及び国際的利益を考慮して、海上交通を可能な限り制限せずにその安全を優先的に保障することを基本とする。

##### ②整序された空間発展と区域利用の最適化による経済力の強化

空間整序を導入することにより、競合する利益を調整し投資の安全性を高めることで、将来の経済発展の基礎を形成する。

##### ③連邦政府の持続可能性戦略に沿った洋上風力発電の促進

2002年の洋上風力エネルギー利用戦略（前出）及び2007年の統合エネルギー・気候プログラム（前出）を計画の基礎とする。海洋施設令に基づき指定された「風力発電の特別適性区域」については、その他の利益と最終的な判断を考慮に入れて、空間整序法上の「優先区域」に指定する。

##### ④利用の可逆性・区域の節約利用・海洋固有の利用の優先による、排他的経済水域の特性と潜在能力の長期保全と利用

利用の可逆性とは、場所を固定した利用は復元可能でなければならないこと、すなわち利用は期限付きで認められることを意味し、建築物等は利用の終了後、解体撤去することが求められる。区域の節約利用とは、利用を指定する区域を集中させることで、空間の分断の影響を低減し、未利用の自然空間を維持することを意味する。また、場合によっては、複数の目的による空間の同時利用も追求する。さらに、陸上で望まれない利用を海洋に押し付けてはならない。

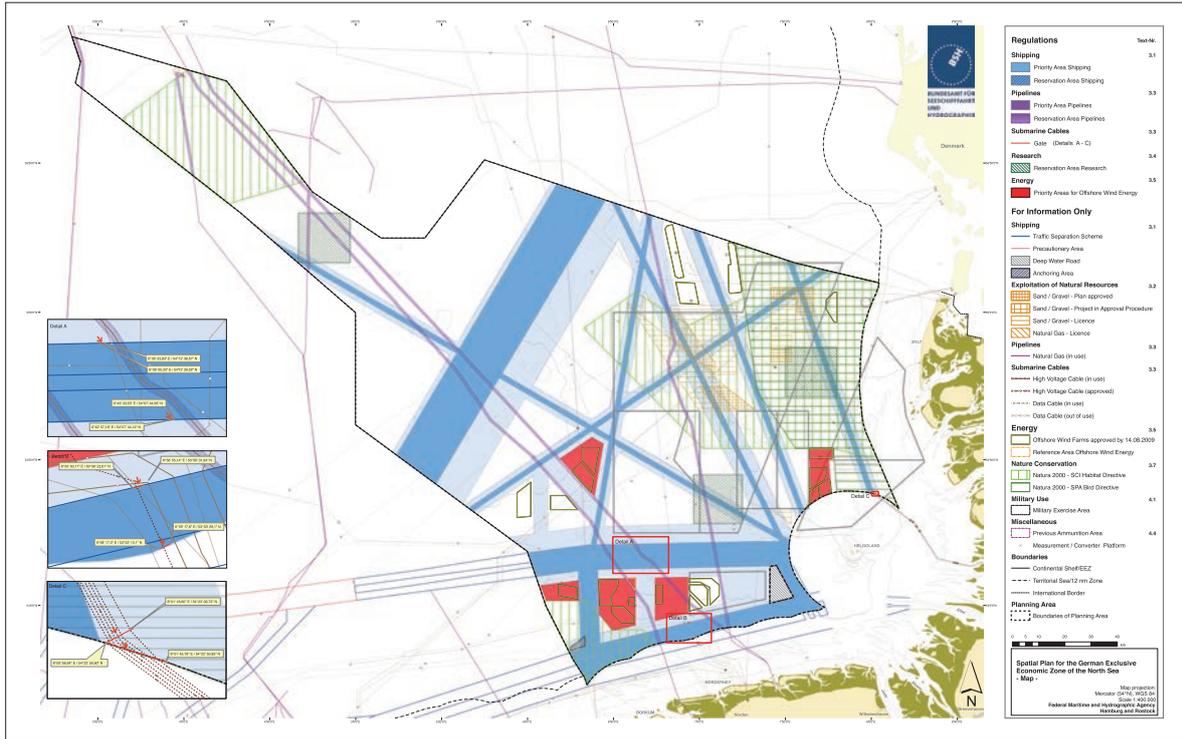
##### ⑤海洋環境の損壊・汚染の防止による、生命の基礎としての自然の保護

未来の世代への責任として生命の基礎である自然を保護するために、自然の機能・システ

(104) CONTIS-Informationssystem <<http://www.bsh.de/de/Meeresnutzung/Wirtschaft/CONTIS-Informationssystem/index.jsp>> なお、CONTISは、Continental Shelf Information System（大陸棚情報システム）の略。

(105) 北海とバルト海の空間整序計画によれば、ドイツの排他的経済水域において海洋牧場の計画はまだないが、将来の発展を見据えて、既存施設と組み合わせて設置されるものを優先すること等が両計画中に原則として定められている。

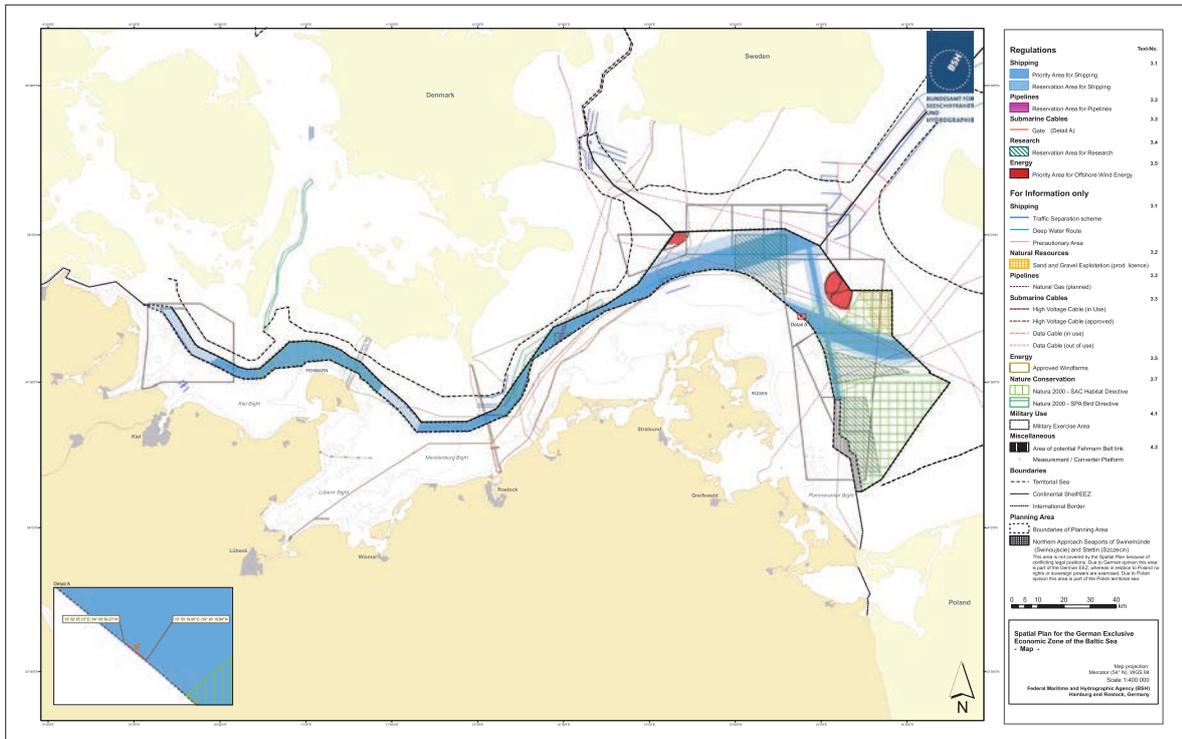
図1 北海の排他的経済水域の空間整序計画



(筆者注) 青色：船舶航行の優先区域、赤色：風力発電の優先区域

(出典) 連邦海運水路庁ウェブサイト<[http://www.bsh.de/en/Marine\\_uses/Spatial\\_Planning\\_in\\_the\\_German\\_EEZ/documents2/MSP\\_DE\\_NorthSea.pdf](http://www.bsh.de/en/Marine_uses/Spatial_Planning_in_the_German_EEZ/documents2/MSP_DE_NorthSea.pdf)>

図2 バルト海の排他的経済水域の空間整序計画



(筆者注) 青色：船舶航行の優先区域、赤色：風力発電の優先区域

(出典) 連邦海運水路庁ウェブサイト<[http://www.bsh.de/en/Marine\\_uses/Spatial\\_Planning\\_in\\_the\\_German\\_EEZ/documents2/MSP\\_DE\\_BalticSea\\_Dec2009.pdf](http://www.bsh.de/en/Marine_uses/Spatial_Planning_in_the_German_EEZ/documents2/MSP_DE_BalticSea_Dec2009.pdf)>

ム・プロセスの維持促進に努める。生物多様性を促進し維持しなければならない。

(ii) 空間整序計画の決定事項

船舶航行、資源獲得、パイプラインと海底ケーブル、学術的海洋研究、エネルギー（特に風力発電）、漁業と海洋牧場、海洋環境について、それぞれ「目標及び原則」を定め、その下に各「目標及び原則」の理由が示されている。それぞれの利用の条件を詳細に定めるものである。

空間整序計画において、特に区域が設定されたのは、以下の利用についてである。

- ・船舶航行：実際の船舶航行データに基づいて、優先区域及び留保区域を設定。
- ・パイプライン：優先区域（北海のみ）・留保区域を設定。
- ・学術的海洋研究：留保区域を設定。
- ・風力発電：優先区域（北海880km<sup>2</sup>、バルト海130km<sup>2</sup>）を設定。

なお、ナチュラ2000の保護区域（北海の排他的経済水域の28%、バルト海の排他的経済水域の56%）では、風力発電施設の設置は、許可済のもの等を除き許されない。また、漁業と国防については、現時点では区域を設定することは不可能であるため、文化財<sup>(106)</sup>保護と共に、発電施設の計画・運転・建設の際にその利益を考慮するものとされている<sup>(107)</sup>。

(iii) 環境報告書

環境報告書<sup>(108)</sup>は、北海についてはA4版537頁、バルト海については475頁にわたる大部の報告書である。空間整序計画の策定の際には、空間整序法の規定に基づき、連邦海運水路庁により戦略的環境審査が実施された。これほど大規模な沖合海域について実施されるのは初めてのことである。環境報告書の内容は、空間整序計画の実施による海洋環境への影響の予測を中心とするが、ナチュラ2000の保護区域についての環境適合性審査の結果も含まれる。

これを受けて、空間整序計画には、利用目的ごとに、海洋環境への負の影響を軽減するための措置が決定事項として盛り込まれることとなった。空間整序計画では、この措置により、空間整序計画を実施しない場合と比べて、同計画が海洋環境に対して重大な負の影響をもたらさないことが確保されたと説明している。さらに、空間整序計画の実施による重大な影響を監視するための措置として、モニタリングを行うことが定められている。

#### 4 海洋施設令の改正による計画確定手続の導入

北海とバルト海の洋上ウインドパークの整備は、ドイツのエネルギー転換の成功の鍵とみなされている<sup>(109)</sup>。2030年までに25,000MWという目標を達成するためには、容量5MWの発電施設を5,000基設置する必要があるが、排他的経済水域での風力発電は、2010年4月によりやく北海でウインドパーク「アルファ・ベントウス（Alpha Ventus）」（Borkumの北西約45km。5MW×12基）が正式に稼働開始したに過ぎない。バルト海の領海内での初の洋上ウインドパーク「バ

(106) 考古学的価値のある海底史跡、居住地跡、歴史的な難破船の残骸など。

(107) Nolte, *op.cit.* (50), S.83.

(108) *Umweltbericht zum Raumordnungsplan für die deutsche ausschließliche Wirtschaftszone (AWZ) in der Nordsee*, Stand:21.08.2009.

〈[http://www.bsh.de/de/Meeresnutzung/Raumordnung\\_in\\_der\\_AWZ/Dokumente\\_05\\_01\\_2010/Umweltbericht\\_Nordsee.pdf](http://www.bsh.de/de/Meeresnutzung/Raumordnung_in_der_AWZ/Dokumente_05_01_2010/Umweltbericht_Nordsee.pdf)〉; *Umweltbericht zum Raumordnungsplan für die deutsche ausschließliche Wirtschaftszone (AWZ) in der Ostsee*, Stand: 31.10.2009.

〈[http://www.bsh.de/de/Meeresnutzung/Raumordnung\\_in\\_der\\_AWZ/Dokumente\\_05\\_01\\_2010/Umweltbericht\\_Ostsee.pdf](http://www.bsh.de/de/Meeresnutzung/Raumordnung_in_der_AWZ/Dokumente_05_01_2010/Umweltbericht_Ostsee.pdf)〉

(109) *Nationale Strategie*, *op.cit.* (5), S.37ff. 参照。

ルチック I (Baltic I)」（設備容量48.3MW）は、2011年5月に稼働開始した。<sup>(110)</sup>

認可から稼働までに時間を要する手続を迅速化し、洋上ウィンドパークの設置をさらに促進するため、2012年1月からは発電施設の設置に計画確定手続が導入されることとなった。

ドイツにおいて大規模施設を設置する際の行政手続には、許可手続 (Genehmigungsverfahren) と計画確定手続 (Planfeststellungsverfahren) の2種類がある。いずれの手続でも、基本的な流れは同じで、事業者による申請、一般公衆への公示、関係書類の縦覧、住民又は関係自治体による異議申立て、異議申立者や関係行政機関を加えての口頭審理、許可又は計画確定決定となる。しかし、計画確定手続の場合、手続及び決定は事業全体の計画を対象として行われる。すなわち、他の行政機関の許可等は一切不要となる「集中効」が付与されることにより、手続の一本化が図られる。<sup>(111)</sup>

2010年3月1日に施行された連邦自然保護法の改正<sup>(112)</sup>により、連邦の自然保護法規が排他的経済水域にも適用されることとなった<sup>(113)</sup>が、これにより沖合ウィンドパークの許可手続は難しくなった。従来、連邦海運水路庁の許可だけでよかったのに連邦自然保護庁の許可も必要となったからである。危機感を抱いた風力発電の関係7団体は共同で2010年8月に意見書<sup>(114)</sup>を提出し、連邦海運水路庁の単独所管に戻すよう求めた。この点については、同庁のクリスチャン・ダールケ (Christian Dahlke) 課長も、第7回全国海洋会議 (前出) で、2010年の改正連邦自然保護法の施行以降、連邦自然保護庁の決定が下りないために連邦海運水路庁の許可が与えられていないと報告している<sup>(115)</sup>。

2010年9月に連邦政府が決定した「エネルギー構想のための緊急プログラム10項目」<sup>(116)</sup>の第1において、許可手続の迅速化を目的として海洋施設令を以下のとおり改正する方針が示された。

- ・沖合のプロジェクトのための許可の「滞貨」をできるだけなくすこと。

今後は、許可の延長は、具体的な現実化の進捗 (建設計画、資金調達計画、日程表等) を投資者が証明した場合に限り、行われる。それ以外の場合は、当該区域は別の市場アクターに対し、実施のための具体的条件を付した上で、与えられる。

- ・1つのウィンドパークに必要なすべての許可を一本化すること (集中効の付与)。

まず、2011年7月に海洋施設令の上位法規である海上任務法 (Seeaufgabengesetz) が改正された<sup>(117)</sup>。この改正により、沖合の一定の施設の設置・運転・大規模変更には計画確定を必要とすると法規命令で定めることができること、法規命令で定める際には、海洋の特殊性を考慮

(110) Marcus Dannecker und Yvonne Kerth, „Die Verwaltungspraxis des Bundesamts für Seeschifffahrt und Hydrographie (BSH) bei der Genehmigung von Offshore-Windparks - Stärken, Schwächen, Reformbedarf.“ *Deutsches Verwaltungsblatt*, 23/2011, S.1460.

(111) 山田洋『大規模施設設置手続の法構造』信山社出版, 1995, pp.2-3, 118, 121. 集中効こそ「計画確定手続の本質」、「計画確定手続と通常の許可手続等とを区別するメルクマール」とされる。

(112) Gesetz zur Neuregelung des Rechts des Naturschutzes und der Landschaftspflege vom 29. Juli 2009 (BGBl. I S.2542).

(113) 渡辺富久子「ドイツの連邦自然保護法改正—2006年連邦制改革を受けて—」『外国の立法』No.245, 2010.9, p.62参照。同論文には、改正後の連邦自然保護法の抄訳も付されている。

(114) *Positionspapier zur Offshore-Windenergie in Deutschland vom August 2010*, S.3, 7. (<http://www.eeg-aktuell.de/wp-content/uploads/2010/07/Positionspapier-zur-Offshore-Windenergie-in-Deutschland-August-2010.pdf>)

(115) Christian Dahlke, „Ausgewählte Herausforderungen bei der Realisierung von Offshore-Windparks aus administrativer Sicht.“ Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie (Hrsg.), *op.cit.* (61), S.130-131.

(116) *10-Punkte-Sofortprogramm zum Energiekonzept*, Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie und Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit. ([http://www.bundesregierung.de/Content/DE/\\_Anlagen/2012/03/2012-03-28-10-punkte-plan-energiekonzept.pdf;jsessionid=7C1C409EB1ED04EA00A73044AA9A4996.s3t2?\\_\\_blob=publicationFile&v=1](http://www.bundesregierung.de/Content/DE/_Anlagen/2012/03/2012-03-28-10-punkte-plan-energiekonzept.pdf;jsessionid=7C1C409EB1ED04EA00A73044AA9A4996.s3t2?__blob=publicationFile&v=1))

(117) Erstes Gesetz zur Änderung schifffahrtsrechtlicher Vorschriften vom 22. Juli 2011 (BGBl. I S.1512) による。渡辺前掲注 (90), p.155参照。

して通常の行政手続法の規定から外れることができること、また、聴聞官庁（事業者から計画の提出を受けて関係者から意見を聴聞する官庁）と計画確定官庁（聴聞手続の結果について聴聞官庁から意見の送付を受け計画確定を決定する官庁）を定めることができることが定められた（第9条第1a項）。

これを受けて、2012年1月15日に海洋施設令が改正され（1月31日施行）、海洋施設の設置に計画確定手続（第2条～第5条）が導入された<sup>(118)</sup>。連邦海運水路庁に申請書類を提出すれば、同庁が他の関係官庁を関与させ、これら官庁が実質的な審査を行った後で、場合によっては連邦自然保護法に定めるナチュラ2000の保護区域の保護等のための禁止の免除や例外を認める。これにより、海洋施設令以外の法令に基づく許可義務によって保護されるべき利益も守ることができる。このために、海洋施設令の許可手続は、行政手続法第72条以下の計画確定手続として形成される。<sup>(119)</sup>ただし、計画確定手続が適用されるのは洋上ウィンドパークとその電力網への接続に限られ、その他の施設については従来どおりの許可手続が適用される<sup>(120)</sup>。「聴聞官庁」、「計画確定官庁」は、いずれも連邦海運水路庁とする（第2条）。また、行政手続法に基づき計画確定決定に代えて計画許可<sup>(121)</sup>を与える場合の「計画許可官庁」も連邦海運水路庁とする（第2条）。こうしてウィンドパークの設置に関する手続は、連邦海運水路庁に集約されることとなった。

## おわりに

EUの統合的海洋政策は、劣悪化する海洋や沿岸地域の環境の保護への関心から生まれ、発展してきた。未開拓のフロンティアとして海洋には期待が寄せられているが、成長と雇用の源泉として海洋の利用を推進し、海洋に関連した産業を振興する場合にも、良好な海洋環境の保全が前提とされる。EUでは海洋戦略枠組指令により海洋環境の保護の具体的目標とスケジュールが定められており、加盟各国はその遵守を求められる。ドイツの海洋開発計画の目標2は、同指令で定められた海洋環境保護の目標を掲げるものである。

ドイツの環境保護政策は、EUの環境保護政策にそのまま従っているわけではないが、排他的経済水域の空間整序計画においても、風力発電の立地としての新たな利用に対して保護すべき中心的利益として登場するのは、海洋環境の保全、例えば、野生生物の保護である。連邦環境自然保護原子炉安全省は、自然保護と同時に、他方で気候変動対策として再生可能エネルギーの拡大を追求していかなければならない。両者をどのように両立させるかが課題である。

ドイツにおいて海洋空間計画、すなわち排他的経済水域の空間整序計画は、風力発電の拡大という国家的至上命題を原動力として連邦政府によって初めて策定された。海洋空間計画は、統合的海洋政策の重要なツールである。しかし、海洋空間計画をもって空間利用にかかる利害調整の問題が一挙に解決されるわけではない。ドイツでは、空間整序計画は、事業者が事業計画を立てる際（特に立地選定の際）の基礎となるが、事業計画の出発点に過ぎない。次の段階

(118) Verordnung zur Neuregelung des Rechts der Zulassung von Seeanlagen seewärts der Begrenzung des deutschen Küstenmeeres vom 15. Januar 2012 (BGBl. I S.112).

(119) Deutscher Bundestag, Drucksache 17/6077 (海洋施設令改正法案), S.5.

(120) Friedrich Spieth und Maximilian Uibeleisen, „Neues Genehmigungsregime für Offshore-Windparks: Zur Novelle der Seeanlagenverordnung,“ *Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht*, 6/2012, S.322.

(121) 行政手続法第74条第6項によれば、他者の権利を侵害しない等、一定の条件を満たす場合には、計画確定決定に代えて計画許可を与えることができる。計画許可は、計画確定とほぼ同じ法的効果を有する。

では、空間整序計画の枠組みを前提として、具体的プロジェクトごとに、対立する利害との比較考量を経て、その適否が判断されることになる。連邦政府は、風力発電の拡大に向けて様々な政策手段を動員しており、空間整序計画の策定に加えて、個別プロジェクトの許可の段階についても計画確定手続の導入により改善を図った<sup>(122)</sup>。計画確定手続は、一般公衆の参加など手続的には空間整序計画の策定と共通する側面も多い。

国土から遠く離れた排他的経済水域の空間整序計画の策定においては、住民は不在であり、むしろ沿岸各国との調整が重要となる。住民を含む関係者の協議により多様な利用を調整するという統合的沿岸域管理のアプローチにより接近した趣旨で海洋空間計画の本質を捉えれば、排他的経済水域の空間整序計画は、異質である。また、海洋の環境保護という観点からは、そもそも領海と排他的経済水域という人為的区分に基づき、排他的経済水域独自の空間整序計画を策定することに対する根本的な批判もある<sup>(123)</sup>。しかし、排他的経済水域を今後大きな利用可能性を有する空間と見て、持続可能な管理のもとに置こうとする試み自体は、先見性という点で注目に値するといえよう。

(122) 連邦海運水路庁は、海洋環境への影響を完全には予測できないため、風力発電施設の許可は段階的に与える方針であり、大規模ウィンドパークであっても一度に80基までの許可しか与えていない。また、Dannecker und Kerth, *op.cit.* (110), S.1462-1464によれば、同庁の実務手続においては、許可は即、建設や運転の開始にはつながらず、その後4段階の実施手続があり、そのつど必要書類の提出を求められる。その第3段階が建設許可、第4段階が運転許可である。ここに至って初めて、発電施設の稼働が可能となる。そのため、申請から運転開始まで数年を要すると言われる。

(123) 例えば、Wille, *op.cit.* (12), S.225ff. は、この批判の上に、北海とバルト海についてそれぞれ沿岸地域・海域にまたがる「統合的沿岸域管理計画区域」を設置するアイデアを紹介している。