

[海洋基本法]ってどんな法律なの？

中島 満（フリーライター・まな出版企画）

はじめに

「海洋基本法」案が今年1月の第166期通常国会に上程されるというニュースが流れたのは、昨年末のことでした。12月6日付け読売新聞朝刊の1面トップで「海洋政策一元化へ担当相」「大陸棚開発、海運、環境…、内閣府に総合会議」「海洋基本法与党素案」が報道されました。自民党案をもとに、議員立法で成立をめざそうという内容です。

12月31日には、読売新聞社説「海洋基本法、なかったことの方が不思議だ」というタイトルで、「これまでの遅れを一刻も早く取り戻して、海洋国家にふさわしい体制と戦略を整える時だ。海洋基本法案は、通常国会で成立させるべきである。」と報じられています。

小泉政権下、衆参の圧倒的な多数与党の勢いをかって、いわゆる「閣法」という各省庁事務次官会議、閣議決定をへて国会にはかられる内閣提出法にはなりそ

うもない内容の含みを持つ法案が与党提出議員立法のかたちで相当数、通常国会に上程されることになっていました。

そのひとつが「海洋基本法」だったのです。同法は、4月3日衆議院に上程、国土交通委員会の全会一致を経て、同日午後からの本会議にかかり、自民・公明・民主等の圧倒的多数の賛成を経て通過、参議院で、4月20日、社民党反対を除く賛成多数で可決成立しました。4月22日公布後、海の日にあたる7月20日に施行されました。

同法は、自民党の1月に開かれた党大会においても通常国会に向けて重点項目に位置づけられる法案にあげられ、政局をにらみながら、「通過しやすい時期をみはからって」上程をしたことが、法案作定に携わった方が講師となった講演会で話すのを聞きましたから、なんとしても今通常国会成立をはかろうという意気込みで臨んだ法律だったのです。

ほとんど、この法律に対する問題点を批判的に投げかける論評をみない現在の

ジャーナリズムのなかで、あえて、疑問点を含めて、筆者が懸念するところを整理してみました。

総合海洋政策本部の設置

法案の内容は、すでに多くのマスコミによる報道や、国会議員や政府関係者による説明会、講演会などで広報されているとおりで、要略のみ記しておきましょう。

- ① 与野党一体化（ほぼ）して成立させた議員立法であること。
- ② 内閣総理大臣を本部長とする関係省庁スタッフで構成する「総合海洋政策本部」の設置。
- ③ 総合的かつ計画的に構すべき施策などを規定した「海洋基本計画」をおおむね5年ごとに策定。
- ④ 国益を重視させた海洋に関する強力な施策を推進するための基本理念として、次の内容をあげています。
 - 海洋の開発及び利用と海洋環境の保全との調和
 - 海洋の安全の確保
 - 科学的知見の充実
 - 海洋産業の健全な発展
 - 海洋の総合的管理
 - 国際的強調

⑤ この基本理念のもとに、次のような基本的施策を講ずる。

- 海洋資源の開発及び利用の推進
- 海洋環境の保全等
- 排他的経済水域等開発等の推進
- 海上輸送の確保
- 海洋調査の推進
- 海洋科学技術に関する研究開発の推進等
- 海洋産業の振興及び国際協力の強化
- 沿岸域の総合的管理
- 離島の保全等
- 国際的な連携の確保及び国際協力の推進
- 海洋に関する国民の理解の増進等

この法案の内容に基づき、海洋担当相には、国土交通大臣が兼任し、内閣府内に8省庁から出向併任者を含めて40名近いスタッフによる「総合海洋政策本部」が設置され、来年1月の第一次海洋基本計画策定公表にむけて急ピッチの作業が進められています。

8省庁とは、順不同であれば、内閣府、外務省、国土交通省、農林水産省、文部科学省、経済産業省、防衛省、総務省です。基本計画策定には「海洋基本計画・海洋政策推進」班があたり、5名の参事官（農水・文科・環境・外務・経産）

及び1名の企画官（国交）で構成される事務方のリーダー格には、海洋管理利用実務の蓄積のある水産庁出向の参事官があたっているということです。

「国」と「私」の権利調整は？

1994年の国連海洋法条約発効、1996年同条約を日本が批准して以来、日本の沿岸国としての主権的権利の主張の具体的な政策の基幹法として位置づけ、国益を大義として、読売新聞社説にもある「海洋国家にふさわしい体制と戦略を整える」ための法律が「海洋基本法」になります。

このことだけに焦点をあてる限りにおいては、異論などどこからも生じない当意即妙の法制定といえそうです。

ただ一点を除いてはです。

これまで、ほとんど表面にあらわれて議論されてこなかった未解決課題が法制定後に湧出してくることを想定しておかなければならなりません。

つまり、日本の法制度の歴史の中で、「海」の「所有」に基づく「管轄」権限は、だれが持ち、行使できるのか、ということです。「海は誰のものか」といえばわかりやすいでしょうか。

具体的にこの課題の所在が含まれてい

る「河川法」の次の条文に注目してみるとわかりやすいかもしれません。

「河川管理の原則等」とある第2条2項に、

「河川の流水は、私権の目的となることができない」

とあります。「河川」「は」ではありませんが、この前提となっている第1項には、「河川は公共用物であって、その保全、利用その他の管理は、前条の目的（河川災害発生の防止、河川利用の適正と河川環境の整備と保全のための総合的な管理……国土の保全と開発に寄与し、公共安全を保持し、公共の福祉を増進させる）が達成されるように適正に行わなければならない」とありますから、河川と国の法的な管轄の権限が、「私権」の制限に及ぶことがうたわれていることは、すぐ理解できます。

これも異論があるかもしれませんが、概要、川については、川の氾濫災害防除などの河川管理の特徴から国に強固な管轄管理権限が認められているということになっています。

海には「総合的に」管轄し管理利用を制限したり規制する条項やその規制のための根拠を明示した法律が、これまでな

かったという理解から、今回の「海洋基本法」を制定することになったということも考えられるわけです。

基本法ですから、理念をうたい、法的な性格や具体的な行為の規制条項は当然含みませんから、海洋基本法が成立したからといって、従来から続いてきた沿海域や海辺のルールに微塵も影響はないはずです。ただし、衆参議院の国土交通委員会の付帯決議には、「諸制度に関する我が国の国内法制を早急に整備する」ことや「海洋保護区の設置」などが含まれ、規制に関する新法をも視野に入れての海洋基本法の制定であったことが伺われます。

漁業法と「沿岸域管理法」案の関係？

では、海洋基本法の制定趣旨を実効あらしめるための規正法とは、どのような法律でしょうか。海洋基本法に関する講演会や、シンポジウムの席で、すでに話題になっている「沿岸域管理に関する法律」案が、今後俎上にのることになるでしょう。

昭和40年代に、当時の建設省が「沿岸海域の公共的管理に関する法律」(案)を作りましたが、関係省庁の反対にい、国会提出に至らなかったあります。

もともと、海洋基本法制定の構想の根幹にある考え方は、海洋法条約が批准されるよりずっと前からすでにありました。

わかりやすく書けば「海は国のものである」という考え方と、「海は誰の所有に属するものではない、公共用水面」であるという考え方の長い論争の歴史のなかにおかれてきたわけです。

結果的には、漁業法と漁業権の歴史に投影され、その対立点が浮き彫りにされながら現在までできましたが、河川と国民と国の関係とは異なり、海には私権が存在し、海の法的な性格は「公共用水面」としてほぼ決着済みなのです。

この議論の核心にせまる二つの出来事を紹介しておきましょう。

「内務」対「大蔵」の海面所有論争

明治8年に、今の内閣府に当たる太政官は「海面はすべて官有である。江戸時代から続いてきた漁場利用の権利はすべて消滅して、これからは、政府に申請して海面の借用を願い出なければ海を利用してはならない」という布告を出しました。

「海面官有宣言」といいます。明治維新をへて中央政府は、「海面は国の所有である」ことを宣言しました。「海面の国有

化宣言」といえます。

しかし、この布告に対し、全国の漁業者たちは猛反撃し、漁業紛争が激化し、結局、翌明治9年には「従来の漁業慣行に従う」内容の布達をだし「海面官有宣言」を撤回します。

この海面官有宣言の背景には、じつは明治政府内部で、海面の所有に関して「海面は官有か」が論じられ、また、江戸時代から続いてきた「漁業権」は、「公権」か、「私権」かの論争がありました。

内務省側は「海面は官有、漁業権は公権」論を主張しました。それに対して、大蔵省側は「海面は公有水面であり、政府の所有には属さず、漁業権の性質は私権」と主張しました。

この論争の決着は、太政官（現在で言えば総理大臣）により大蔵省側に軍配が上げられ「海面は公有水面」（公共用水面）であり、「漁業権は私権」である、ということが確定したのです。このことは、浜本幸生さんの「早わかりシリーズ漁業法」第1巻で詳述されています。筆者の考えも同じです。

これ以後の、明治漁業法から昭和24年漁業法の制定から現在に至るまで、結論を言えば、この太政官の判断が変更されたことはないのです。

海基法と沿海域法はワンセット

じつは、海洋基本法制定の動きは、国土交通省（旧建設省）主導により、国土の総合開発計画（全国総合開発計画）の一環として、「海洋」分野についても、第5次全総（21世紀の国土のグランドデザイン—地域の自立の促進と美しい国土の創造）のなかで、制定に向けて構想がねられてきました。

海洋の管理に関する基本法と関連法規の制定については、さらに古くから、海を自然公物（つまり国に支配管轄権限がある公共用水面：「海は国のもの」として、明確に法律上の位置づけを与える構想がありました。

それが、昭和46年から47年にかけて、国土交通省の前身である建設省時代に法案整備が計画された「海洋開発基本法」という名称の法律です。そして、海洋開発基本法案とセットの形をとって「沿岸海域の公共的管理に関する法律」（案）（「沿岸域管理法」と略する前述した法案）も準備されました。

国が「海洋」全体と「沿岸海域」とをどのように管理するかを定めることを目的として、建設省内にプロジェクトチームが設けられ練り上げた構想が核となりました。

海を「自然公物」に位置づけるってどういうこと？

法律の背景経緯の詳細は、著者がまとめたブログ「海洋基本法を考える」(http://satoumi.cocolog-nifty.com/blog/2007/01/post_55dc.html) に載せていますのでこちらを参照にしてください。

建設省では、70年代に新しい国土建設を効率的に推進するとともに、国民生活環境の破壊と多様化する国民の欲求に対処するため、昭和45年度から建設技術開発懇談会を設置し、新たな観点からの建設技術開発の基本的方向をすすめてきました。そのなかに、「海洋開発」についても「海洋開発部会」を設け、プロジェクトチームの提案の趣旨に沿って海洋開発の基本的方向と推進方策を検討したのです(海洋産業研究会「海洋産業研究資料」1972年第4号)。

その基本的方向とはなにか。つまり、「海洋開発と管理の推進の必要性」として、「海洋機開発基本法」と「沿岸域管理法」の法案趣旨を次のように整理しています。

- ① 海洋開発は、その性質上高度の科学技術の結集と膨大な資金を必要と

し、かつリスクが大きいいため、官民一体となって、ナショナルプロジェクトとして推進する必要がある。

- ② これまでは無限と考えられてきた海洋資源および海洋スペースについてもその限界性を認識すべきであり、……計画的、かつ、総合的な海洋の利用開発と管理をする必要がある。
- ③ そして、ひとたび雑然とした開発が行なわれた場合、その再開整備は非常に困難であり、また、破壊された海洋の自然環境を復元することは不可能。
- ④ 建設省は、海洋の各種の利用開発を整序づけ乱開発を防除し、かけがえのない海洋環境を保全するため、海洋を本来の自然公物として認識する海域管理法(仮称)の立案を早急に着手する必要がある。

沿海域管理法の骨子は、さらに具体的に次の内容を盛り込むこととしています。

- ① 海域が自然公物(公共用物)であるとの認識に立脚し、総合的な海域管理制度を定めることにより、その有効利用および環境の適正な保全を図ることを目的とする。

- ② 管理の対象としての海域は、領海全域およびこれと一体として管理することが必要な自然公物たる海浜地（陸地）とする。
- ③ 海域管理の主体として海域管理者を置く。海域管理者は、都道府県知事とする。
- ④ 海域管理者は、公共用物としての海域の特質に即し、海域の管理を適正に行ない、かつ、海域の有効な利用を促進するため海域管理方針を定める。
- ⑤ 海域は公共用物として一般公共に秩序だてて利用させるものとし、このため、海域管理者の許可を受けなければならない行為は次のとおりとする。イ）特許行為：海域内の土地の占用、土石等の採取など。ロ）禁止の解除：工作物の新築、改築または除却、土地の堀さく……、土地の形状を変更する行為など。
- ⑥ 海域管理者は、海域管理上その他公益上の必要がある場合においては、許可に必要な条件を付し、許可を取り消し、変更し、その効力を停止し、条件を変更するなど必要な監督処分をすることができる。以下略。

海の管理権限論争きちんとすべき

この沿岸域管理法が各省庁折衝に入ったとたん、当然、関係省庁から猛反撃にあいました。

1973年（昭和48年）2月初旬の水産業界紙（水産経済新聞）に、「漁業権の没収可能」「水産庁、全面撤回を要求」と言う見出しで、沿岸域管理法案の内容を報じ、「沿岸海域をめぐる関係省庁間の“制海権争奪”がますますエスカレートしよう」と報じました。

本法案は、結局、国会に上程されることなく、文書資料の中に埋もれました。翌年の国会（建設委員会）では、「沿海域管理法の処遇」をめぐっての質問に対し、当時の金丸新建設大臣は「できるだけ早い機会に各省庁と連絡のもとに成案を得て、審議会の答申の案も得て、一日も早くこの法案を提出する方向に持っていきたい」と答えています。

その後、海洋開発基本法案の議論は、文部科学委員会に移され、参議院議員立法で上程されたことがありますが、それも審議未了で廃案となっています。

捲土重来となった、第五次全国総合開発「21世紀の国土のグランドデザイン—地域の自立の促進と美しい国土の創

造」計画と平衡して検討が進められてきた海洋基本法ですが、自然領域の私権と公権のせめぎあいがおきかねない、たいせつな位置づけにあるのですが、このような法律の性質についての議論がなされていないのは、不思議でなりません。

海の防衛や近隣国に対する資源利用や海洋権益の主張や、グローバリズム経済という環境変化という直面する課題が顕在化していることは確かなことですが、海洋開発基本を構想した70年代とくらべ、海洋の利用と管理について基本的な法的性格については不変であることと、変化している内容とを、きちんと見極めた議論をすべきであるように思います。

海や山や川という自然領域と地域住民の地先や地域における昔から続けてきた管理と利用の「実態」を無視した「総合的管理」は、絵に書いた餅となってきた事例を、これまでヤマと見てきました。それだけに、よもや、実態として現に存在し続ける「私権」に眼をつぶり、「公権」として、一時の勢いだけで言い含めてしまうような愚を冒すことはないと思いたいと思います。