

海洋基本計画のコンプライアンス・CSR実務に対する影響
—海洋立国日本における企業の役割—

平成25年6月

日本CSR普及協会・環境法専門委員会委員
真和総合法律事務所
弁護士 高橋 大祐

1 注目を集める海洋基本計画とその実務的影響

平成25年4月26日、政府は、今後5年間の海洋政策の指針となる「海洋基本計画」²（以下「本計画」）を閣議決定した。本計画は、海洋に対する期待とリスク双方が高まっている現在、海洋立国日本の在り方を規定したものであるとして、大変注目を集めている。

本計画以前にも、平成19年7月に海洋基本法が施行され、同法に基づき、平成20年3月に海洋基本計画が閣議決定されていた。しかし、この5年間で海洋をめぐる社会情勢は大きく変化した。まず、東日本大震災に伴う福島第一原子力発電所の事故により、我が国はエネルギー政策の転換を迫られることとなり、特に洋上風力をはじめとする海洋再生可能エネルギーについて、その潜在力に期待が集まっている。また、近年、我が国周辺海域において、石油・天然ガスに加え、メタンハイドレートや海底熱水鉱床等の資源の開発に関する調査・研究等が進むとともに、レアアースを含む海底堆積物が発見されるなど海洋エネルギー・資源開発に対する期待も急激に高まっている。一方、尖閣諸島や竹島等の領土問題をはじめ、近隣諸外国の海洋権益をめぐる主張や活動が活発化しており、我が国の排他的経済水域（以下「EEZ」）や領海域における海洋権益保全の必要性が改めて認識されている³。

このように海洋に対する期待や注目が高まる中、本計画の策定にあたっては、内閣府海洋政策本部参与会議⁴のほか、日本経済団体連合会⁵、日本経済同友会⁶、海洋基本戦略研究会⁷、海洋技術フォーラム⁸など様々な団体から提言書・意見書が発表された。

一方、海洋の開発及び利用が進むにあたって、海洋環境に対する影響も大きく懸念さ

¹ 本記事の執筆にあたっては、海洋政策研究財団米山茂氏をはじめとする関係者の方々より貴重なコメントをいただいた。深く感謝申し上げます。本稿にあり得べき一切の誤りは言うまでもなく筆者の責に帰するものである。

² <http://www.kantei.go.jp/jp/singi/kaiyou/kihonkeikaku/>

³ 本計画第1部1（2）参照

⁴ 平成24年11月「新たな海洋基本計画の策定に向けての意見」

<http://www.kantei.go.jp/jp/singi/kaiyou/sanyo/dai11/siryou1.pdf>

⁵ 平成24年7月「新たな海洋基本計画に向けた提言」

<http://www.keidanren.or.jp/policy/2012/052.html>

⁶ 平成25年3月「海洋立国を日本経済成長のエンジンに」

<http://www.doyukai.or.jp/policyproposals/articles/2012/130321a.html>

⁷ 平成24年8月「次期海洋基本計画に盛り込むべき施策の重要事項に関する提言」

<http://blog.canpan.info/oprf/archive/1135>

⁸ 平成24年2月「海洋基本計画見直しに向けた提言」

<http://blog.canpan.info/mt-forum/archive/391>

れている。そのため、本計画の策定にあたっては、WWF ジャパン・日本野鳥の会等のグループ⁹及び日本自然保護協会¹⁰などの環境保護団体からも海洋環境への配慮を求める意見書も提出された。

このように本計画は様々な影響力のある団体からの意見を考慮して決定されたものであり、今後の政府の施策、法整備の動向、企業の実務などに極めて大きな影響を与える可能性がある。以下では、本計画のうち、特に今後の法整備の動向や多くの企業のコンプライアンス・CSR 実務に影響を与え得る事項について解説を行う。

2 海洋産業の振興・創出が重点項目に

本計画が平成20年海洋基本計画と大きく異なる点は、海洋エネルギー・鉱物資源の開発及び海洋再生可能エネルギーをはじめとする海洋産業の振興・創出を、最も重点を置くべき項目の一つと位置付けている点である¹¹。

本計画は、海洋エネルギー・鉱物資源の開発については、事業化のための開発・研究を強化する段階に至ったと評価している。その上で、①我が国周辺海域の資源ポテンシャルを把握するための技術開発と広域科学調査・資源探査の継続的な実施及び②生産に向けた技術開発を集中的に実施するとしている¹²。その計画の詳細は、本計画第2部1(1)に詳細に記載している。

また、海洋再生可能エネルギーの利用促進についても、平成24年5月に総合海洋政策本部で決定した「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」(以下「取組方針」)¹³に基づき、実用化に向けた技術開発の加速や事業化を促進させるための施策を推進するとしている。また、既に管理者が明確な港湾区域等の海域においては、先導的な取組として連携体制を整えて推進することを計画している。さらに、海洋再生可能エネルギーの買取価格については、実用化の見通しが立ち、費用の検証が可能になった段階において国民負担にも配慮しつつ検討・決定するとしている¹⁴。その計画の詳細については、本計画第2部1(2)に詳細に記載している。

以上のような記載からすれば、本計画に基づき、新しい海洋産業の実用化・事業化に向けた動きがますます加速化していくことが強く予想される。

3 海洋再生可能エネルギーの実用化・事業化に向けた法整備等の必要性が明記

海洋再生可能エネルギーの実用化・事業化にあたっては、発電事業用の海域を確保するための他の海域利用者等との調整その他の海域利用に係るルールが不明確であることが大きな課題となっている。すなわち、一般海域においては、港湾区域等とは異なり、管理権者が誰であるか不明確であり、海域の開発・利用に関する許認可や利害関係者と

⁹ 平成24年6月「次期海洋基本計画に盛り込むべき施策および総合的に推進する体制について(意見)」
<http://www.wwf.or.jp/activities/2012/06/1071927.html>

¹⁰ 平成25年2月「海洋基本計画に対する意見」
<http://www.nacsj.or.jp/katsudo/wetland/2013/02/post-15.html>

¹¹ 本計画第1部2(1)参照

¹² 本計画第1部3(1)参照

¹³ http://www.kantei.go.jp/jp/singi/kaiyou/torikumi_kongo/index.html

¹⁴ 本計画第1部3(1)参照

の権利調整に関するルールはほとんど確立していない状況にある。そのため、現在普通海域で実証事業を行おうとする事業者は、個別に、海運関係者や漁業関係者等の他の海域利用者や地域関係者と相対して海域利用に関する調整を行っているのが実情であり、これに大変な労力とコストを要している。「取組方針」においても、これを一因として、我が国において海洋再生可能エネルギーを利用した発電技術の実証を行おうとする者が多く出てこないという問題点が指摘されている¹⁵。

このような課題に対応するため、本計画は、「管理者不在の海面を含む海域利用に関し、法整備を含めた協調・調整の枠組みを検討する」ことを明記した¹⁶。

まず「海洋再生可能エネルギーを利用した発電事業を目的とした海域利用の調整に当たっては、地方公共団体の役割が重要との認識の下、他の海域利用者等との共存共栄を図るとともに、地域ごとの状況に応じて総合的な観点から調整を行う。」旨記載し、地方公共団体の関与の下での利益調整の枠組みを設けることを記載した。また、「円滑な調整のための環境整備の観点から、地域協調型・漁業協調型の海洋再生可能エネルギー利用メニューを作成・公表するなど、関係者間の認識の共有を図る。」とし、利害の対立を超えて協調の可能性を模索することを記載した。さらに、「海域利用に係るルールを明確にするため、必要となる法制度の整備も含めて検討する。」とし、法制度の整備の必要性も記載した¹⁷。

また、洋上風力を含めた海洋再生エネルギーについては、鳥類の衝突死・移動阻害、水質汚濁、地形・海流の変更、生態系破壊、騒音・低周波など海洋環境に悪影響を及ぼす懸念もある。そのため、本計画は、「洋上風力発電事業における環境影響評価に関しては、実証事業においてその技術的手法の検討を進める」とし、独自の環境影響評価の手法の検討の必要性も明記している¹⁸。

以上からすれば、海洋再生可能エネルギー事業者等は、今後の法整備の動向に注視しながらも、利害関係者との利害調整・合意形成を図りつつ、海洋環境に対する影響に配慮しながら、慎重に事業を進めていく必要がある。

4 海域の総合的管理法制の整備も視野に

上述のように、普通海域においては、管理権者が不在であり許認可や利害関係者との権利調整に関するルールが十分確立していない。このことは、海洋再生可能エネルギーのみならず、様々な海域の開発・利用に大きな支障を生じさせるおそれがある。また、沿岸域・海域の法制度については、港湾区域・漁港区域・海岸保全区域など指定区域ごとに適用法令、法令の目的、管理権者などが異なっており、総合的な管理の視点が欠けているという問題点も指摘されている。このような問題を解決するため、海域を総合的・一体的に管理する法制度等の整備の必要性が国内外で議論されてきた。

このような問題に対応して、本計画は、重点的に推進すべき取組みの一つとして「海

¹⁵ 取組方針 2 頁

¹⁶ 本計画第 1 部 3 (1) 参照

¹⁷ 本計画第 2 部 1 (2) イ参照

¹⁸ 本計画第 2 部 1 (2) イ参照

域の総合的管理」を規定した¹⁹。

その上で、本計画は、「領海及び排他的経済水域等の管理については、国際法上、我が国が行使し得る権利がこれらの海域では異なることから、それぞれの特性を踏まえた管理の枠組みについて、必要に応じ法整備も含め、検討する。検討に当たっては、海域を利用する際に様々な関係者が効率的かつ効果的に利用できるよう、海域利用調整の枠組みを構築する。」とし、海域の管理や利用調整の枠組みについて、法制度の整備も含めて検討することを明記した²⁰。特に、EEZ等の開発等の推進に関する記述においては、「海域管理に係る包括的な法体系の整備を進める」ことが明記している²¹。また、沿岸域の総合的管理に関しては、「沿岸域における地域の実態も考慮した海面の利用調整ルールづくりを推進する。」旨記載している²²。

このような海洋の総合的管理の法制化に向けた動きからすれば、海洋の開発・利用に関わる全ての海洋産業の事業者は、個別法規を遵守するのみならず、利害関係者との調整を図りつつ、海域に対する総合的な影響を考慮しながら、海域の開発・利用等を進めていくことが望ましい。

5 拡大する「海洋産業」の裾野と企業の役割

上述の通り、本計画は海洋産業の振興・創出が重点項目としているところ、「海洋産業」とは、水産業・造船業・海運業といった伝統的な産業にとどまるものではない。海洋基本法5条によれば、海洋産業は、「海洋の開発、利用、保全等を担う産業」と広く定義されている。上述の海洋エネルギー・鉱物資源の開発及び海洋再生可能エネルギーをはじめ、今後様々な形で海域の開発・利用が進むにあたって、海洋産業の裾野はますます広がっていくと予想される。また、我が国の工業出荷額の47%・商業販売額の77%が沿岸域の都市に集中していることなどからすれば、様々な業界の様々な企業が、直接又はそのサプライチェーンなどを通じて、海洋からの恩恵を受けるとともに、海洋に対し影響を及ぼしているといえる。その意味で、多くの企業が広義において「海洋産業」と評価できる状況にある。

以上からすれば、多くの日本企業が、日本の海洋立国の過程で重要な役割を担うことが期待されている。

一方、本計画においては、上述のとおり、海洋に対する期待とともにリスクや法的問題点が再認識され、今後海洋の総合的管理に関する法制化に向けた動きが加速されていくことが予想されている。

このような状況においては、企業は、単に個別法規を遵守するだけではもはや十分とはいえない。海域に対する総合的な影響を考慮し、かつ利害関係者との間で信頼関係を維持しながら企業活動を進めるなどして、「海洋に対する社会的責任」を果たすことが今後強く要請されていくと考えられる。

¹⁹ 本計画第1部2(5)参照

²⁰ 本計画第1部3(5)参照

²¹ 本計画第2部3(3)参照

²² 本計画第2部9(4)参照