

参議院常任委員会調査室・特別調査室

論題	国際経済・外交に関する調査会 3年目の調査 －国際経済・外交に関する調査報告の概要－
著者 / 所属	牛上 直行 / 前第一特別調査室
雑誌名 / ISSN	立法と調査 / 0915-1338
編集・発行	参議院事務局企画調整室
通号	447号
刊行日	2022-7-8
頁	3-17
URL	https://www.sangiin.go.jp/japanese/annai/chousa/rip_pou_chousa/backnumber/20220708.html

※ 本文中の意見にわたる部分は、執筆者個人の見解です。

※ 本稿を転載する場合には、事前に参議院事務局企画調整室までご連絡ください (TEL 03-3581-3111 (内線 75013) / 03-5521-7686 (直通))。

国際経済・外交に関する調査会3年目の調査

— 国際経済・外交に関する調査報告の概要 —

牛上 直行

(前第一特別調査室)

1. はじめに
2. 調査の概要
3. 最終報告における提言
4. おわりに

1. はじめに

国際経済・外交に関する調査会（以下「調査会」という。）は、国際経済・外交に関し、長期的かつ総合的な調査を行うため、第200回国会の2019（令和元）年10月4日に設置された¹。同年12月、3年間の調査テーマを「海を通じて世界とともに生きる日本」と決定し、具体的な調査項目として、「海洋資源・エネルギーの確保など海洋の利活用及び開発の在り方」、「海洋環境をめぐる諸課題及び取組の在り方」及び「我が国が海洋立国として国際社会を牽引するための取組と役割」の三つを取り上げ、調査を進めることとした²。

最終年となる3年目の調査³では、今期3年間の調査テーマである「海を通じて世界とともに生きる日本」を総括する調査として、「次世代を担う海洋人材の確保及び海洋に関する国民の理解の増進」、「グローバル化の中での海におけるネットワークの役割と課題」、「海洋環境の保全及び海洋資源の持続可能な利用への貢献の在り方」、「今後の我が国の海洋政

¹ 参議院の調査会制度の詳細については、参議院ホームページ「参議院の調査会」を参照（<https://www.sangiin.go.jp/japanese/chousakai/about.html#C01>）（以下、最終アクセスは全て2022（令和4）年6月23日）。

² 調査テーマ及び具体的な調査項目については、2019（令和元）年12月9日の調査会理事会において決定され、同日の調査会において調査会長より報告が行われた。

³ 1年目の調査の概要については、藤崎ひとみ「国際経済・外交に関する調査会1年目の調査－国際経済・外交に関する調査報告の概要－」『立法と調査』No. 426（令和2.7）を参照（https://www.sangiin.go.jp/japanese/annai/chousa/rippou_chousa/backnumber/2020pdf/20200731133.pdf）。2年目の調査の概要については、牛上直行「国際経済・外交に関する調査会2年目の調査－国際経済・外交に関する調査報告の概要－」『立法と調査』No. 436（令和3.7）を参照（https://www.sangiin.go.jp/japanese/annai/chousa/rippou_chousa/backnumber/2021pdf/20210708087.pdf）。

策の在り方」を取り上げ、計11名の参考人から、それぞれ意見を聴取し、質疑を行うとともに、最後に、委員間の意見交換を行った。そして、2022（令和4）年6月3日、調査報告書⁴を取りまとめ、議長に提出し、同月8日の本会議において調査会長がその概要について報告を行った。

本稿では、同報告書に記載された調査の概要と提言について、主な内容を紹介する。

2. 調査の概要

（1）次世代を担う海洋人材の確保及び海洋に関する国民の理解の増進（2022（令和4）年2月2日）

四面を海に囲まれている我が国において、海運はトン数ベースで貿易量のほぼ全て、国内貨物輸送量の約4割を占め、国民生活・経済を支える上で不可欠な役割を担う。船舶の運航の担い手である船員はエッセンシャルワーカーであり、その確保は極めて重要な課題である。

一方、我が国では、少子高齢化による生産年齢人口の減少等を背景に、担い手の確保が大きな課題となっている。船員についても例外ではなく、日本商船隊⁵の船舶も、フィリピンなどの外国人船員に依存している⁶。日本人船員の確保が困難なのは、賃金以外にも、危険性や長期間の海上勤務に伴う離家族性・離社会性といった船員職の特性が挙げられる。この状況を改善し、海上輸送の安全・安定的な確保、海技の世代間の安定的伝承等を図る観点からも、若年者の確保・育成に向けた実効性ある取組を進める必要がある。若い世代が日常的に海に触れる機会も減っており、船員を始めとする海洋人材確保の観点も含め、海への理解と関心を一層深めるための様々な取組の推進が求められている。

また、我が国の周辺海域にはメタンハイドレートや海底鉱物等の海洋エネルギー・鉱物資源の存在が確認されている。昨今のウクライナ情勢を踏まえたエネルギー等の自給率向上の観点から実用化に向けた取組の強化・加速化が急務である。こうした資源の開発は、今後の成長分野であり、我が国関連企業の市場への参入とその拡大への動きが期待される。しかし一方で、このような成長の機会を確実なものにしていく原動力となる、実践的技術やノウハウを持った海洋開発技術者は質・量共に十分とは言えない。そうした中、海洋開発技術者の育成に向けた取組をオールジャパンで推進すべく、海洋開発市場の参入・拡大を企図する我が国企業、大学、公的機関の参加及び政府の協力を得て、産学官公からなるコンソーシアムなどが設立されている⁷。今日、我が国の将来における海洋開発に係る能力

⁴ 報告書全文は、参議院ウェブサイトに掲載されている（<https://www.sangiin.go.jp/japanese/chousakai/hokoku/dai12ki/kokusai2022.pdf>）。

⁵ 日本の外航海運会社が運航する2,000総トン以上の外航商船群を指し、日本籍船（日本国民及び日本の法令により設立された会社等が所有する船舶）と、外国籍船（外国企業（本邦外航海運企業の海外子会社を含む）から用船している船舶）で構成されている。

⁶ 2018（平成30）年現在、日本商船隊に乗り組む船員の約96%が外国人船員（日本人船員は3.8%）であり、外国人船員のうち、フィリピン人船員は70%を占めている（交通政策審議会海事分科会第1回国際海上輸送部会・第8回海事イノベーション部会（令2.7.2）資料1「外航海運の現状と外航海運政策」21頁（<https://www.mlit.go.jp/policy/shingikai/content/001353821.pdf>）参照）。

⁷ 例えば、日本財団は、2016（平成28）年10月に「日本財団オーシャンイノベーションコンソーシアム」を設立し、同コンソーシアムでの取組を通じて、海洋開発技術者育成に関する企業ニーズの把握と大学教育との

向上、市場の獲得、さらには海洋開発産業の発展に向けた取組の強化が問われている。

そのような認識の下、調査会では、参考人から、商船系高等専門学校（商船高専）⁸における船員養成、船員の確保・育成の必要性及び海事広報に関する取組、海洋開発人材の育成の取組と課題について、それぞれ意見を聴取し、質疑を行った。

ア 参考人の意見

賞雅寛而参考人（独立行政法人国立高等専門学校機構富山高等専門学校長）からは、商船高専による社会貢献と特色ある取組として、各校の練習船を活用した震災や天災の被害地域への救援活動、SNS等を利用した海洋に関する国民の理解の増進を目指した広報活動、海事関連団体等と連携した多様なキャリア教育や海外の海洋系教育機関等と連携した国際的なインターンシッププログラム、技術革新に対応した教材開発、海洋環境に関する工業高専や大学との協働等の教育学生支援、志願者確保のための複数校志望受検制度の実施などを行っていること、また、校内練習船について、およそ10年から15年とされる有効寿命が過ぎた中で、補修を行いながら使用していること等の意見が述べられた。

松浦満晴参考人（全日本海員組合組合長）からは、船員後継者の確保・育成を確実に図っていくための国への要望・提言として、練習船や学校施設の拡充、養成定員の拡充や教員の確保など具体的な施策を講ずるために必要な予算措置などを行い船員養成教育機関⁹を充実させる必要があること、日本人船員の確保の意義を認識した上での船員職業の社会的地位の向上や認知度の向上を図るための船員に関する税制上の措置が不可欠であること、船員職業の魅力向上として働き方改革の着実な推進や船内の情報通信インフラ整備の推進などが重要であること、国民の海離れ対策として若者を含めたあらゆる世代が海に親しむ機会を充実させていく必要があること等の意見が述べられた。

海野光行参考人（公益財団法人日本財団常務理事）からは、洋上風力発電市場の成長に伴い我が国においては技術者や作業員を含めた海洋開発人材の育成が喫緊の課題であること、さらに世界規模の課題解決には、日本の枠を超えた多様な人々の協働が重要であり、今後は、日本がプレゼンスを示す形で、外国人を活用するプロデュースやコーディネートなどができる人材を育成するコアジャパン方式が必要であるとともに、育成された人材が活躍できる場を作っていくこと、次世代の専門家として、エビデンスやデータを適切に扱うことができる人材の育成、多様な問題が複雑に絡み合う海の問題を踏まえ、分野横断的な幅広い知見を有する人材の育成が重要であること等の意見が述べられた。

マッチングを図るとともに、大学及び個別の企業のみでは実施することが難しい教育や実習等を、企業や公的研究機関の協力を得て広く国内外で実施することにより、海洋開発技術者の育成体制の構築を目指している（<<https://project-kaiyoukaihatsu.jp/>>参照）。

⁸ 船員の養成を行う商船学科と工業系の学科を併せ持つ高等専門学校である。4年6か月の座学修了後、航海訓練所の練習船による1年間の乗船実習があり、計5年6か月の修業年限を終えて卒業することとなる。全国で5校（富山高等専門学校、鳥羽商船高等専門学校、広島商船高等専門学校、大島商船高等専門学校、弓削商船高等専門学校）設置されている。

⁹ 船員養成教育機関としては、前掲注8の商船系高等専門学校のほか、国土交通省所管の独立行政法人海技教育機構（海技大学校、海上技術短期大学校、海上技術学校）、文部科学省所管の商船系大学がある。

イ 主な質疑

上記意見を踏まえ、委員との間で、ICTを活用した海洋教育及び船員に関するリカレント教育¹⁰、商船高専の現状認識及び老朽化する練習船への対応、商船高専を始めとする我が国船員教育の特徴及び今後の養成の在り方、船員の働き方改革の推進及び船員の確保並びに船員税制の意義、海洋開発技術者を始めとする海洋人材の養成、海洋教育等の推進のために必要な国の施策等について質疑が行われた。

(2) グローバル化の中での海におけるネットワークの役割と課題 (2022 (令和4) 年2月9日)

我が国は、「開かれ安定した海洋」の下、海上貿易と海洋資源の開発を通じて経済発展を遂げてきた海洋国家である。国際公共財である海洋の安定的な利用、そして海洋秩序の維持は国際社会の平和と繁栄の基礎であり、時の覇権国が安定化に寄与してきたが、米国の相対的な力の後退、中国の台頭に伴い、現行秩序が挑戦を受けている。「開かれ安定した海洋」の秩序を保つべく法の支配を強化し、海上交通及び航空交通の安全確保に不可欠な航行の自由や排他的経済水域（以下「EEZ」という。）等における資源に対する沿岸国の主権的権利等の基本的ルールが貫徹されるように、国際社会における連携に加え、各国の法執行能力の強化など、必要な取組が求められている。

こうした「開かれ安定した海洋」の下において、グローバル経済の進展やテクノロジーの発展、それに伴う産業構造の変化を背景として、サプライチェーンもグローバル化が進んでいる。今日、コロナ禍の下にあっては、世界各国で情報端末等に用いられるレアメタル¹¹のような産業上重要な物資を他国に依存することで供給リスクが高まり、とりわけ生産現場や海上物流などでサプライチェーン上の脆弱性が顕在化している。資源等に乏しい我が国にとって、サプライチェーンをつなぐ国際貿易の根幹を担う海上輸送の重要性が、国外に依存する重要物資等の安定的な確保の観点から改めて認識されている。

さらに、国境や海をまたいでネットワークを形成するインフラとして、海底ケーブルの重要性が注目される。海底ケーブルは通信速度や容量で衛星通信を圧倒する優位性があり、現在、国際間でのデータのやり取りのほぼ全てが海底ケーブルに依存している。国際通信の増加に伴い、ケーブル敷設の需要が伸びる一方、海底ケーブル事業に対し中国などが国家として関与を強めていることに伴い、情報の抜取りや遮断が懸念され、海底ケーブル通信の安全性や安定性の確保が問題となっている。海底ケーブルの保全・管理に関する国際的な枠組みは必ずしも十分ではなく、グローバル化と情報社会の進展を左右する技術的・政策的課題として、今後の取組が問われている。

そのような認識の下、調査会では、参考人から、グローバル化と海洋政策、国際海上輸送の現状と課題、海底ケーブルの保護と管理について、それぞれ意見を聴取し、質疑を行っ

¹⁰ 学校教育からいったん離れて社会に出た後も、それぞれの人の必要なタイミングで再び教育を受け、仕事と教育を繰り返すことをいう。

¹¹ 世界的にその存在がまれであるか、又は分離・抽出が困難な金属元素の総称であり、国家備蓄と民間備蓄を合わせて現在34鉱種を備蓄対象としている。

た。

ア 参考人の意見

伊藤剛参考人（明治大学政治経済学部教授）からは、海をめぐる課題は、多国間外交により解決が図られるが、中国は、離間戦略や、二国間外交を束ねて多国間外交のように見せる外交を展開するなど多国間の協調を制限するような動きをしていること、グリーゼン事態への対処と同時に、我が国が中国との経済関係を崩すと他国を利することも踏まえて関係を維持していく必要があること、我が国の安全保障にとって台湾が重要であること、我が国の今後の取組として、十分に自衛隊が活動できる法的基盤等の整備、海洋知識の普及と教育、海洋情報のネットワークの確立、中国の「一帯一路」¹²と「自由で開かれたインド太平洋（FOIP）」¹³とのすみ分け、役立つ民間人の利用と養成、海洋世論の形成などがあること等の意見が述べられた。

合田浩之参考人（東海大学海洋学部海洋フロンティア教育センター教授）からは、コンテナ船に関しては、日本に経済安全保障上重要な運航事業者（オペレーター）がほとんどいない状況であること¹⁴、日韓、日中の航路で日本の運航事業者がほぼ操業しておらず、もはや状況転換も困難であり、特に中国からの品物はほぼ全てが中国企業に左右されていること、便宜置籍船¹⁵が多く使われるのは船籍国が船主に様々なサービスを提供しているからであり、節税や緩い安全基準目当てといった指摘は誤っていること、日本のトン数標準税制¹⁶は、日本籍船と日本人船員を増やすことを適用条件にしているため事業者の負担が大きいこと、準日本船舶¹⁷については、船舶安全法に適合する必要があることから、日本で造船された船以外は日本籍船への即時転換が難しい実態があること等の意見が述べられた。

石井由梨佳参考人（防衛大学校准教授）からは、海底ケーブルの保護に関して、オーストラリア等での海底ケーブル保護区の設定があるものの、効果的な法制を持つ国は少ないこと、海底ケーブル保護に関する国家間の権限配分の再考等を行う国際組織や包括

¹² 習近平国家主席が提唱した経済圏構想である。2013（平成25）年9月に「シルクロード経済ベルト」構想（一帯）が、同年10月に「21世紀海上シルクロード」構想（一路）が提唱され、以降、両構想をあわせて「一帯一路」構想と呼称されている。

¹³ 2016（平成28）年8月、安倍内閣総理大臣（当時）は、ケニアで開催された第6回アフリカ開発会議の基調演説において、「自由で開かれたインド太平洋」（Free and Open Indo-Pacific）の考え方を提唱した。自由で開かれたインド太平洋を介してアジアとアフリカの「連結性」を向上させ、地域全体の安定と繁栄を促進することを目指すものである。

¹⁴ 我が国の外航海運における取引構造は、主に、運航事業者（オペレーター）が、船舶を所有、管理している船主（オーナー）から用船（チャーター）して、荷主に対し運送サービスを提供している。なお、2017（平成29）年7月、我が国の外航海運事業者3社（日本郵船、川崎汽船、商船三井）はコンテナ船事業を統合し、合弁会社（ONE：オーシャンネットワークエクスプレス）を設立し、2018（平成30）年4月からサービスを開始している。なお、持株会社の本社は東京、事業会社の本社はシンガポールに設立されている。

¹⁵ 自国以外の外国の個人又は法人の所有する船舶の船舶登録を認める便宜置籍国（パナマ、リベリア等）に登録された船舶のことをいう。

¹⁶ トン数標準税制とは、我が国の外航海運事業者が、日本籍船の確保等に係る「日本船舶・船員確保計画」を作成し、国土交通大臣の認定を受けた場合、日本籍船に係る利益について、通常の法人税に代えて、船舶のトン数を基準とした一定の「みなし利益」を算定する方式による課税が適用される制度である。

¹⁷ 日本船舶を補完するものとして、日本の外航海運事業者の海外子会社が保有する外国船舶であって、海上運送法に基づく航海命令が発せられた場合に、確実かつ速やかに日本船舶に転籍して航行することが可能なものとして、国土交通大臣が認定するものである。

的に海底ケーブル管理を行っている組織もないこと、我が国の課題として、海底ケーブル損壊に関する罰則が軽微かつ適用事例がないことやE E Z等を通過する海底ケーブルを規制・管理する法制がないこと、海底ケーブルの保護・管理について海洋基本計画の中に入れて検討すべきであること、海底ケーブルにおける安全な通信運用を可能にする技術開発を進めるためにも、海底ケーブル産業における日本企業のプレゼンスの維持が必要であること等の意見が述べられた。

イ 主な質疑

上記意見を踏まえ、委員との間で、米中摩擦の中での日本の立ち位置、東シナ海や南シナ海における日本の対応、ASEANを始めとするアジアにおける多国間枠組みとその意義及び日本との関わり方、準日本船舶の増加及び日本海運業の競争力向上に向けた税制上の課題、国際的枠組みによる海底ケーブル保護及び日本の取り組むべき課題等について質疑が行われた。

(3) 海洋環境の保全及び海洋資源の持続可能な利用への貢献の在り方 (2022 (令和4) 年2月16日)

国際社会が取組を進める2030 (令和12) 年までの開発目標であるSDGs¹⁸には、14番目に「海洋・海洋資源の保全及び持続可能な利用」(以下「SDG14」という。)が置かれている。海洋には未知な部分が多く、SDG14を達成するためには、海洋観測等に基づく科学的知見の充実が不可欠との国際的な認識が高まり、2017 (平成29) 年12月の第72回国連総会において、2021 (令和3) 年からの10年間で「持続可能な開発のための国連海洋科学の10年」(以下「国連海洋科学の10年」という。)とする決議が採択され、2021年1月1日から開始された。我が国は、海洋科学分野に強みを持ち、2020 (令和2) 年12月に国連総会で承認された国連海洋科学の10年の実施計画の策定にも積極的に関与しており、国際的な連携も含め、海洋科学分野における産官学民の連携・協力の下、課題解決のため一体的に取り組むことが期待される。

こうした中、持続可能な海洋利用に大きな影響を及ぼす水産物の需要が世界的に伸び、IUU¹⁹漁業の撲滅も含め、適切な水産資源管理の重要性が増している。我が国は、責任ある漁業国として、資源の適切な管理と持続的利用のための活動に積極的に参画し、地域漁業管理機関²⁰で合意された管理措置が着実に実行されるよう、自ら取り組むとともに、加盟国の資源管理能力向上等の様々な取組に貢献する必要がある。

¹⁸ 持続可能な開発目標 (Sustainable Development Goals) の略称。2015 (平成27) 年9月の国連サミットにおいて「持続可能な開発のための2030アジェンダ」が採択され、2030 (令和12) 年までの国際目標として、17の目標と169のターゲットで構成される「SDGs」が掲げられた。

¹⁹ 違法・無報告・無規制 (Illegal, Unreported, Unregulated) の略称。

²⁰ 水産資源の保存及び持続可能な利用の実現を目指し、個別の条約に基づいて設置される国際機関であり、沿岸国・地域及び高度回遊性魚種を漁獲する国 (遠洋漁業国) 等が参加し、対象資源の保存管理措置等を決定するものである。例えば、世界のかつお・まぐろ類資源は、地域又は魚種別に五つの地域漁業管理機関 ((中西部太平洋まぐろ類委員会 (WCPFC)、全米熱帯まぐろ類委員会 (IATTC)、大西洋まぐろ類保存国際委員会 (ICCAT)、インド洋まぐろ類委員会 (IOTC)、みなみまぐろ保存委員会 (CCSBT)) によって全てカバーされている。

また、世界経済の拡大に伴い、特に持続可能な社会の実現を考えると、環境技術等に使用されるレアアース²¹などの希少鉱物資源の確保が課題となっている。現在、産出地は偏在し、国際情勢等の影響により供給リスクが懸念される中で、海底資源開発が注目される。我が国のEEZ内にも、こうした資源の相当量の存在が確認されている。この開発は、我が国の基幹産業の発展に加え、安全保障の観点からも極めて大きな意義がある。海洋環境の保全を図りつつも、今後の実用化に向けて開発を進めるなど、取組の加速化が一層必要となっている。

そのような認識の下、調査会では、参考人から、海洋環境の保全等に向けて海洋科学が果たす役割、海洋保全と水産資源の資源管理、南鳥島レアアース泥等海洋鉱物資源の利用をめぐる諸問題について、それぞれ意見を聴取し、質疑を行った。

ア 参考人の意見

植松光夫参考人（埼玉県環境科学国際センター総長・東京大学名誉教授）からは、我が国のSDG14の目標達成には、他のSDGsの目標との密接な関係も踏まえ、自国の国益の実現を図りながら努力すべきであること、国連海洋科学の10年は、単に科学的事実を集めるのではなく、海洋観測からデータ、情報、知識を創出し、これらをよく理解、活用し、必要とする科学をもって10の挑戦課題²²に対して行動し、七つの望むべき海²³を実現するというものであること、I O C²⁴や日本が取り組むべき課題として、海洋観測網の強化、海洋汚染や海洋酸性化の影響の取組、海洋技術の移転、海洋科学研究への人材育成などが挙げられること、発展途上国向けに安価で効率的・効果的な観測技術の開発が不可欠であるほか、日本にも米国海洋大気庁のような海洋や大気の調査研究を推進する統一的な機関があることが望ましいこと等の意見が述べられた。

小林正典参考人（公益財団法人笹川平和財団海洋政策研究所主任研究員）からは、持続可能な海洋の実現には、持続可能な漁業・資源管理と海洋保護区²⁵・海洋管理を両輪として進めていく必要があり、海洋保護区と漁業との相乗効果や共通便益を増やすことで、海洋保護区の増加と漁獲量の減少などの二律背反を長期的に最適化していく取組が重要

²¹ レアアースは、34鉱種あるレアメタルの一種で、17種類の元素（希土類）の総称である。次世代自動車に不可欠なレアアース磁石の材料であるネオジウム、ジスプロシウム、HDDガラス基板等の研磨剤や自動車用排ガス触媒に使用されるセリウム、ランタン等がある。

²² 国連海洋科学の10年においては、10の挑戦課題として、「海洋汚染」、「海洋生態系」、「食糧資源」、「海洋経済」、「地球温暖化」、「災害警告」、「海洋観測」、「デジタル化」、「知的財産共有」、「人と海」を掲げている。

²³ 国連海洋科学の10年においては、望むべき海の実現を、七つの社会的成果として、「きれいな海」、「健全で回復力のある海」、「生産的な海」、「予測できる海」、「安全な海」、「万人に開かれた海」、「夢のある魅力的な海」を掲げている。

²⁴ ユネスコ政府間海洋学委員会（UNESCO-I O C）の略称。I O Cは、国際協力により地球規模での海洋学に関する知識、理解増進のための科学的調査の推進を図ることを目的に1960（昭和35）年7月に設立された海洋科学調査及び研究活動に係る唯一の国連機関である。

²⁵ 海洋生態系の健全な構造と機能を支える生物多様性の保全及び生態系サービスの持続可能な利用を目的として、利用形態を考慮し、法律又はその他の効果的な手法により管理される明確に特定された区域のことである。具体的には、自然公園法、自然環境保全法、水産資源保護法、漁業法などの既存法制度を根拠とした、自然公園区域、自然環境保全地域、沖合海底自然環境保全地域、保護水面、共同漁業権区域などの各種規制区域が海洋保護区として取り扱われている。なお、我が国においては、2020（令和2）年12月3日、自然環境保全法に基づき四つの沖合海底自然環境保全地域を指定したことにより、沿岸域と沖合域を合わせて447万km²中、13.3%（59.4km²）が海洋保護区に指定されている。

となること、漁業管理には、IUU漁業の取締りが重要な課題であり、国際的にも、地域漁業管理機関がIUU漁業を行う漁船リストを作成し、入港させない又は水揚げさせない措置をとるなど、その撲滅の取組が図られているものの、違法漁業防止寄港国措置協定²⁶のように主要な漁業国も含めた国々が締約国となっておらず、国際的な取組が進まない事例があること等の意見が述べられた。

加藤泰浩参考人（東京大学大学院工学系研究科副研究科長・同研究科附属エネルギー・資源フロンティアセンター教授）からは、南鳥島周辺のEEZ内で発見されたレアアース泥は、資源のバランスがよく、量が膨大、探査が容易などの長所があるとともに、泥自体は無害で環境負荷の少ない開発が実現可能であること、開発の経済性については、2021（令和3）年の評価で一気に改善していること、日本は世界最大のレアアース大国となるポテンシャルを有していること、レアアース泥開発に向けては、技術開発が進むよう民間会社による鉱区の取得を可能とすること、現在非公表となっている独立行政法人石油天然ガス・金属鉱物資源機構や内閣府SIP（以下「SIP」という。）²⁷が蓄積した探査データについての日本の民間企業への開示を可能とするルールの作成、初期探査においても国の支援が受けられる仕組みづくりが、それぞれ必要であること、また、こうした取組によりレアアース泥の開発が進めば、次世代のレアアース産業の創出により、レアアースのサプライチェーン問題を一気に解決し、世界に大きく貢献できること等の意見が述べられた。

イ 主な質疑

上記意見を踏まえ、委員との間で、レアアース泥開発の実現に向けた課題、国連海洋科学の10年に係る取組の推進、IUU操業の取締りと公正な漁業環境の実現、水産資源の利用と海洋環境の保全の両立等について質疑が行われた。

（4）今後の我が国の海洋政策の在り方（2022（令和4）年4月6日）

いわゆる海洋法は、海洋の利用・開発とその規制に関する国際法上の権利義務関係を定めた海洋の法的秩序の根幹を成す。中でも、1982（昭和57）年に採択された国連海洋法条約²⁸は、「海の憲法」とも呼ばれ、その中心を占めるものである（我が国に関しては、1983（昭和58）年2月署名、1996（平成8）年6月批准、同年7月に発効）。

²⁶ 「違法な漁業、報告されていない漁業及び規制されていない漁業を防止し、抑止し、及び排除するための寄港国の措置に関する協定」の略称。本協定は、IUU漁業に対する効果的な寄港国の措置の実施等について定めるものであり、国連食糧農業機関の枠組みの下で、2016（平成28）年6月に発効し、我が国は2017（平成29）年5月に本協定を締結した。

²⁷ 内閣府SIP（Cross-ministerial Strategic Innovation Promotion Program：戦略的イノベーション創造プログラム）では、海底鉱物調査に関し、これまで第1期「次世代海洋資源調査技術」（2014（平成26）～2016（平成28）年）が実施され、現在は第2期「革新的深海資源調査技術」（2018（平成30）～2022（令和4）年）が行われている。第2期調査では、第1期調査における水深2,000m以浅の海底熱水鉱床を主な対象とした成果を活用し、これらの技術を段階的に発展・応用させ、基礎・基盤研究から事業化・実用化までを見据え、2,000m以深での深海資源調査技術、回収技術を世界に先駆けて確立・実証するとともに社会実装の明確な見通しを得ることとしている。

²⁸ 正式名称は、「海洋法に関する国際連合条約（United Nations Convention on the Law of the Sea）」同条約は、領海、接続水域、EEZ、大陸棚、公海、深海底等の海洋に関する諸問題について包括的に規律している。

そうした海洋法秩序を前提としつつ、我が国は、2007（平成19）年7月に、海洋政策の基本理念と基本的施策を明示した「海洋基本法」を施行、2008（平成20）年3月には、同法に基づき、海洋の総合的かつ計画的に講ずべき施策等を規定した海洋基本計画を閣議決定し、同計画の下、海洋に関する諸施策を進めている。同計画の期間はおおむね5年であり、これまでの二度の改定により、内容面で充実が図られたものの、総合的な海洋政策を推進する上では、組織や権限の在り方も含め、なお課題が指摘されている。現在作業が進められている第4期に当たる次期海洋基本計画に向けた改定、さらには同計画に基づく具体的施策の在り方が問われている。

このような国内的な取組を進めるためには、国連海洋法条約を中心とする海洋法秩序に基づく「法の支配」が国際的に確立される必要がある。国家の繁栄の基礎を海に求める海洋国家である我が国は、「自由で開かれ安定した海洋」を実現すべく、主要海洋国家と連携してきた歴史を有する。近年、国際社会におけるパワーバランスの変化に伴い、我が国周辺に、既存秩序への挑戦とも見える行動を繰り返す国が現れ、新たな対応が求められている。そうした中で、海洋秩序の安定に向けて、自らの体制を強化するとともに、国際連携・国際協力を通じて「法の支配」の重要性を国際社会に訴求し、その実効性を確保すべく、早急に議論を深め、対応する必要がある。

そのような認識の下、調査会では、参考人から、我が国に必要な総合的海洋政策、海洋を通じた国際協力の取組等について、それぞれ意見を聴取し、質疑を行った。

ア 参考人の意見

北岡伸一参考人（東京大学名誉教授）からは、広い海洋は通商に開かれ、紛争は平和的に解決されなくてはならないという我々の基本的な利害や理想の実現に向けて、独立行政法人国際協力機構（JICA）²⁹では、海洋利用の推進、海洋の法秩序の維持、海洋の保全、島嶼国支援などを行っていること、特に、海洋の法秩序として、多数の島々から成る国に対する海上法執行能力強化は、中国海警局³⁰の船の配置を分散させるなど日本の国益にも様々な意味で貢献するとともに、島嶼国支援は、国づくりは人づくり、人づくりは国づくりという考えの下で、人材の養成、親日家の養成が大変重要であること、将来、海洋の自由を中心となるコンセプトとして、日本、インドネシア、フィリピン、ベトナム、オーストラリア、ニュージーランド、太平洋島嶼国を束ねて関係を密にしたEUのような西太平洋連合の形成が望まれること等の意見が述べられた。

寺島紘士参考人（日本海洋政策学会顧問）からは、EEZの開発・利用・保全の推進については、海洋空間計画の策定、施策の推進体制等を定めたEEZ管理法を制定すべきであり、その際は、海域ごとにデータや情報を整理・分析した上で、海域の持続可能な開発利用や海洋生態系の保全などの地域計画を策定することが必要であること、沿岸

²⁹ 北岡参考人は、2015（平成27）年10月1日から2022（令和4）年3月31日までJICA理事長であった。

³⁰ 中国海警局（海警）は、2013（平成25）年3月に四つの海上法執行機関を統合して設立され、2018（平成30）年7月には中央軍事委員会の一元的な指導・指揮を受ける武警の隷下に編入されている。2018年の組織改編後においては、海軍出身者が海警トップを始めとする海警部隊の主要ポストに補職されている。また、海軍の退役駆逐艦やフリゲートが海警に引き渡されるなど、組織・人事面や装備面などで軍と海警が連携強化されている。

域の総合的管理については、環境・生態系の保全や開発利用に関し、国、都道府県、市町村が重層的かつ総合的に取り組むといった沿岸域管理法を制定するとともに、住民の日常生活に密接に関係する海域については、市町村区域への編入を認め地方交付税の算定面積へ追加することや米国のシー・グラント制度³¹等を参考とした沿岸域の総合管理を支える資金面での支援制度の検討が望まれること等の意見が述べられた。

イ 主な質疑

上記意見を踏まえ、委員との間で、島嶼国支援を含めた海洋における国際協力及び国際支援の在り方、西太平洋連合構想の具体化及び今後の展開、ASEAN憲章³²における共通の利益に重大な影響を与える案件に関する協議の強化の原則についての評価、離島の保全・振興及び沿岸域管理の在り方、ロシアによるウクライナ侵略が中国及び台湾情勢に及ぼす影響等について質疑が行われた。

(5) 海を通じて世界とともに生きる日本（委員間の意見交換）（2022（令和4）年4月20日）

これまでの調査を踏まえ、報告書の取りまとめに向け、委員間の意見交換が行われた。その中で表明された主な意見の概要は、以下のとおりである。

ア 海洋政策全般に係る事項

調査会での参考人の意見や議論、提言内容が今後の海洋政策や次期海洋基本計画に反映されることへの期待、沿岸域の総合的管理が地方創生等につながることを踏まえ、沿岸域について市町村区域とするとともに地方交付税の算定面積に追加する検討を行う必要性、海洋政策を展開する上で海洋戦略を明確化し省庁縦割りを排し省庁横断的な司令塔となる組織の権限を強化する重要性等について意見が述べられた。

イ 海洋法秩序の確保

海洋の秩序形成・発展のため日本がリーダーシップを発揮することによる自由で開かれたインド太平洋に関する取組の充実、中国との海に関する機能的協力の積み重ねや「法の支配」の原則徹底のための国際協力を推進する必要性、海上保安庁の体制強化とともに国際社会と連携して力による現状変更を抑止する外交と海上保安能力向上の必要性、東シナ海における中国との関係において実効性の高い抑止政策を喫緊に講ずる重要性、中国の覇権主義への対応策としての防衛費の上限撤廃の必要性、国連憲章や国際法の原則を徹底し紛争回避に向けたASEANの取組を日本の海洋政策にいかす必要性、長期的視点での中国との関係性や中国の国際法の捉え方を理解した上で対応する重要性、持続可能な海の実現に向けた内陸国や途上国とのネットワークづくりや人材育成支援の重要性、我が国が海洋資源をうまく活用できていない事態に的確に対処するとともに海上保安庁の強化や有事に備えた尖閣等の実効支配の強化を考慮する必要性等について意見が述べ

³¹ シーグラント・カレッジ・アンド・プログラム法に基づく連邦政府の支援策であり、大学へのグラント（助成）を通じて、地方に適した海洋産業の支援や環境保全に係る取組が分野横断的に行われている。

³² 2008（平成20）年12月に発効した、民主主義、人権、法の支配、紛争の平和的解決、内政不干渉等のASEAN諸原則を再確認し、ASEAN共同体の構築に向けてASEANの機構の強化、意思決定過程の明確化を目的としたものである。

られた。

ウ 海底資源開発への戦略的な取組

今般ウクライナ情勢等を踏まえた資源の海外依存の減少及び持続可能な産業育成や発展の観点から高い潜在力が指摘されているレアアース泥の開発など海洋資源の調査・開発の重点的な推進、海底資源の開発に採算性で苦慮する企業を国が主導的に支援することで開発を加速化させる重要性、高い優先順位でレアアース泥の開発を進めた上で国際的なサプライチェーンを構築する必要性等について意見が述べられた。

エ 海洋再生可能エネルギーの利用促進

洋上風力発電について、広大なEEZの活用の検討を含め、市場規模の拡大や関連産業の振興につなげる戦略的な取組、洋上風力発電以外の海流や波などを活用した発電方式の開発や実用化の積極的な取組等について意見が述べられた。

オ 海洋環境保全に向けた取組

途上国支援のための生物多様性日本基金³³への更なる拠出の検討とともに、我が国の技術やノウハウの国際標準化を念頭とした海洋プラスチックごみ問題に関する国際条約づくりへの積極的な関与、現在の技術水準に合わせた環境基準等の見直しによる再生プラスチックの活用についての検討、プラスチック製品の大量製造や大量消費といった経済社会の在り方の見直しと合わせたプラスチック製造企業の責任について海洋政策の中で明確化する重要性等について意見が述べられた。

カ 海事産業の強化及び海洋関係人材の育成

経済安全保障を視野に入れた日本人船員の確保のための処遇改善や社会的地位の向上、船員の特性を踏まえた働き方改革の推進の重要性、海洋開発人材の養成における欧米の企業等との連携や現場作業員の養成の必要性等について意見が述べられた。

キ 海洋科学の振興と活用に向けた取組

日本の海洋科学分野における優位性の堅持、国際的な枠組みに沿った明確な国家戦略による海洋科学分野への必要な支援、国際的なルールづくり等をリードできる科学の専門知識や博士号を有する行政官の育成、海に関わる全ての問題解決に向けた科学技術力の確保の在り方等について意見が述べられた。

ク 水産資源の管理と持続可能な利用に向けた取組

IUU漁業規制の一層の推進、個別漁獲枠の設定に当たっては、漁業者自身が規制方法等を定め少なくとも漁獲枠に同意するとともに、資源への影響が大きい大規模漁業から規制を強化する必要性等について意見が述べられた。

ケ 海洋教育の推進

子供たちを中心に海の魅力や重要性が理解できるような教育を推進し、日本人の海離

³³ 2010（平成22）年10月、我が国が、愛知目標（生物多様性条約第10回締約国会議（COP10）で採択された「戦略計画2011-2020」の一部であり、2020年を期限とする20の個別目標）の実施に関する途上国の能力養成事業を行うことを目的に、COP10を機に日本政府の拠出により生物多様性条約事務局に設置された基金である。現在、2020年までの国際目標であった愛知目標に代わる、2021年以降の新たな国際目標である「ポスト2020生物多様性枠組」の各国間交渉等が行われている中、2021（令和3）年10月、山口環境大臣は、総額1,700万ドル規模での国際支援により同枠組を踏まえた途上国支援を予定することを表明した。

れを食い止める重要性、海洋教育の不足と海洋人材の縮小との関係性、船員、海洋開発、海洋科学等の様々な海洋人材の底上げに資するための教科横断型の総合的な海洋教育等の実現等について意見が述べられた。

3. 最終報告における提言

調査会は、これまでの3年間の調査結果を踏まえ、次期海洋基本計画も見据えた、5項目の重点事項及び3項目の留意事項の計8項目から成る提言を行った。その概要は以下のとおりである。

(1) 重点事項

海洋政策の策定・実施に当たり重点的に取り組むべき事項として、以下の5項目を掲げている。

ア 自由で開かれた海洋利用を支える海洋法秩序の確保

力による一方的な現状変更を許さず、自由で開かれた海洋利用を支える海洋法秩序に基づく「法の支配」を貫徹する。海上保安庁の量的規模にとどまらず、質の維持・向上まで見据えた体制強化や、中国海警法³⁴施行に伴う中国海警局の活動の変化に的確に対応するための関係機関との連携の緊密化、また、インド太平洋地域における連携強化と同地域諸国に対して海上保安能力向上支援や法制度整備支援により「法の支配」等の価値の共有を進め、連携強化を図るべきである。中国に対しては主張すべきは主張しつつ、粘り強く対処し、最終的には価値観の共有が達成させるよう取り組み、長期的な視点からの日中関係の在り方を追求することが重要である。

イ レアアース泥を始めとする海底資源開発への戦略的な取組

国際情勢の不安定化に備え、資源の安定確保の観点から、海底資源開発の必要性が高まっている。資源量などで有望なレアアース泥の開発に高い優先順位を置き、採泥・揚泥技術の開発への取組強化のほか、企業投資を促すための初期探査への財政支援や国や関連機関等において保有している探査データ等を利用可能とするための仕組みづくりについて検討すべきである。そのほか、エビデンスに基づく海底資源開発に関する環境ガイドラインの作成と実践を通じて国際ルールづくりを主導するとともに、SIPで開発した海底資源探査技術のビジネス化を図るため、当該技術を事実上の国際標準として定着させることまでを見据え、トップセールスなどによる国際展開支援を行うべきである。

ウ 洋上風力発電を中心とした海洋再生可能エネルギーの利用促進

エネルギー確保や脱炭素化に向けて、我が国では浮体式洋上風力発電³⁵の早期普及を進めていくべきである。事業遂行に当たっては、関係法令に基づく事前事後の環境影響

³⁴ 中国海警法は、2021（令和3）年2月から施行されており、曖昧な適用海域や武器使用権限等、国際法との整合性の観点から問題がある規定を含んでいるとされている。

³⁵ 洋上風力発電には、浮体式と着床式とがある。浮体式とは、浮体構造物により風車を支える基礎形式で、チェーン等と海底に固定したアンカーで係留するものであり、遠浅の海域の少なく水深の深い我が国の海域に適している。なお、着床式とは、海底面に設置又は海底面下に打ち込んだ構造物により風車を支える基礎形式のものであり、海底地形の傾斜が緩やかで遠浅なヨーロッパの海域に適している。

評価の適切な実施、地域や漁業との共存共栄の理念の尊重、電力系統や基地港湾の整備、自国内で完結できる地産地消型の強力なサプライチェーンの構築、我が国の企業が培ってきた技術や知見を活用できる環境整備、地域振興や地域創生との相乗効果を生み出す取組が重要である。さらに、中長期的な視点での洋上風力発電以外の海洋再生可能エネルギーの活用やE E Zにおける洋上風力発電の導入についても検討すべきである。

エ 海洋プラスチックごみ削減等の海洋環境保全に向けた取組

プラスチックごみ削減の国際条約の制定に向けて、我が国の技術やノウハウの国際標準化を念頭に、主導的立場で取り組むべきである。「大阪ブルー・オーシャン・ビジョン」³⁶の実現のため、3 R + Renewable³⁷の徹底と環境負荷の少ない素材や代替品の技術開発及び途上国の適正処理に関する能力向上支援等を積極的に実施すべきである。海洋プラスチック問題に関して、日本の科学技術外交を世界的に展開し、円滑なプラスチックの資源循環を含めた循環経済の推進を働き掛けるとともに、国内においても実効的な対策を推進すべきである。海洋保護区についても設定後の科学的な指標や評価等に基づく各海域の生態系の機能と構造、及び利用形態に応じた施策を講じていくことが重要である。さらに、生物多様性日本基金については、必要に応じ、更なる拠出も検討すべきであり、生物多様性条約第15回締約国会議での最終合意に向けて、我が国も積極的にルールづくりに関与し、主導的立場でもって役割を果たすべきである。

オ 造船業・船用工業等の海事産業の強化及び船員を始めとする海洋関係人材の育成

造船業・船用工業³⁸の重要性について国民全体で十分認識し共有すべきである。国際造船市場における公正・公平な競争環境を確保し、国際海事機関（IMO）³⁹での主導的立場や強化した環境性能面での規制をいかし、価格競争でなく環境性能面で中国や韓国との国際競争力で優位に立てるように必要な支援を行うなど海事産業全体でSDGsを旗として、戦略的に取り組むべきであり、それらを支える人材の育成・確保も併せて推進すべきである。温室効果ガスを排出しないゼロエミッション船の開発についても、産官学公一体となってその実用化を急ぐべきである。また、自動運航を始めとするDX⁴⁰等の次世代技術の開発についても、国際的なルールづくりに主導的に関与していくべきである。

また、海事教育機関に対する必要な予算を確保し、特に練習船については計画的な予

³⁶ 2019（令和元）年6月に開催されたG20大阪サミットにおいて、2050（令和32）年までに海洋プラスチックごみによる追加的な汚染をゼロにまで削減することを目指すことを、共通の世界のビジョンとして共有したものである。

³⁷ Reduce Reuse Recycle+Renewable：リデュース（発生抑制）、リユース（再使用）、リサイクル（再生利用）プラス リニューアブル（再生可能資源の活用）。

³⁸ 船舶に搭載するエンジン（ディーゼル機関等）、プロペラ、航海用機器、荷役機械などを製造・供給する産業であり、造船業を支える存在である。

³⁹ 国際海事機関（IMO：International Maritime Organization）は、海上の安全、船舶からの海洋汚染防止等、海事分野の諸問題についての政府間の協力を推進するために設立された国連の専門機関である。2021（令和3）年10月現在で175か国が加盟国、香港等の3の地域が準加盟国となっている。我が国は、IMOの設立以来の理事国として、主要海運・造船国としての知見をいかして、各種条約を始めとしたルール策定の審議にも積極的に参加している。

⁴⁰ デジタル・トランスフォーメーションの略称。ICTの浸透が人々の生活をあらゆる面でより良い方向に変化させることをいう。

算措置を図るべきである。質の高い次世代の海事人材育成のための教育システムを強化するとともに、日本人船員の確保の観点から、女性船員の雇用環境の改善を含めた船員の働き方改革を着実に進め、船員の特性を踏まえた税制について更なる検討を進めていくべきである。

(2) 留意事項

上記の重点事項を分野横断的又は個別的に補完する事項として、留意して取り組むべき事項について以下の3項目を掲げている。

ア 海の持続可能な利用に資する海洋科学の振興と活用に向けた取組

海の持続可能な開発を実現するには、海のメカニズムの解明が必要であり、海洋科学の発展が不可欠であることを踏まえ、海洋観測等での我が国の強みを確固たるものとするとともに、これをいかすため、全球海洋観測システム(GOOS)⁴¹に沿った国内体制整備や発信を行うなど、国際的な枠組みづくりを主導する取組といった科学技術外交を強化するほか、科学と政策との連携を強化するため、博士号を持つなど自然科学を理解できる行政官を養成すべきである。また、開かれた北極の実現への科学的貢献として、北極域研究船⁴²を国際協力プラットフォームとして活用すべきである。

イ 科学的根拠に基づく水産資源の管理と持続可能な利用に向けた取組

海の問題の中でも、再生可能な生物資源である水産資源を持続的に利用するためには、特に科学的根拠に基づく管理が重要であることから、科学的なデータを収集するための予算や体制の確保など、改正漁業法⁴³に基づく施策を、小規模漁業者の意向や地域創生の観点にも十分留意しつつ着実に推進するほか、海洋保護区が水産資源の回復に資することを科学的に実証し、環境と漁業との共存をモデル化した上で、国際社会に発信すべきである。また、IUU漁業の撲滅に向けて、違法漁業防止寄港国措置協定の締約国拡大のための外交努力や途上国支援を行うべきである。

ウ 海に関わる諸問題に対する国民の理解を促進する海洋教育の推進

海洋政策の実効性を確保するためには、関係者のみならず、一般国民が海に関する問題の重要性や特質を理解することが不可欠であることから、総合性に留意した教科等横断的なカリキュラムによる本質的な海洋教育を実現するため、学習指導要領における海に関する記述の充実や、我が国の海洋教育のハブとなる海洋教育センターの設置の検討などを行うべきである。また、水族館等の社会教育施設や民間の取組との連携を一層強

⁴¹ GOOSは、Global Ocean Observing Systemの略称であり、地球温暖化に関連して地球全体(全球)の気候観測システムとともに海洋観測システムの構築が求められたことを受けて、1991(平成3)年にIOCの事業として発足した。世界気象機関、国連環境計画及び国際科学会議との協力の下に、海洋とその環境の変動の把握・予測に必要な海洋観測システムを構築し、それによる観測データや各種情報を社会に役立てることを目指している。

⁴² 2021(令和3)年度より砕氷機能を有した北極域研究船の建造が着手されており、2026(令和8)年頃の運航開始に向け、国際連携を含めた具体的な運航計画の検討が進められている。

⁴³ 2020(令和2)年12月に施行された「漁業法等の一部を改正する等の法律(平成30年法律第95号)」のことである。漁業法の改正と水産業協同組合法の改正などを内容としており、適切な資源管理と水産業の成長産業化を両立させるため、資源管理措置、漁業許可、免許制度等の漁業生産に関する基本的制度を一体的に見直すものである。

化するほか、民間の行う海洋教育に関する先進的な取組や海事思想の普及について、ベストプラクティスの収集・普及を強化するほか、必要な財政支援を検討すべきである。また、臨海学校の実施やデジタル技術の活用も含め、海に触れる機会の確保に取り組むべきである。

なお、上記の8項目の提言のほか、総合海洋政策本部及び総合海洋政策推進事務局が政府の司令塔として十全な機能を発揮する必要性、沿岸域の総合的管理を進める上での市町村の役割の重要性を踏まえた沿岸域の市町村域への編入や地方交付税措置の検討についても付言している。

4. おわりに

我が国において、海は古来より我々の日常生活や社会経済活動に密接な存在であり、その恵みを享受し利活用することにより発展してきた。しかし、昨今、人々の海との関わり合いについての希薄化、漫然化が指摘されている。

こうした中、今期3年間にわたる調査を通じて、改めて、「海」に関しては、資源・エネルギー、環境、安全保障、経済、科学、人材、教育等様々な分野において課題が存在するとともに、それらの解決には多面的、かつ相互横断的な取組が不可欠であることが浮き彫りとなった。そして、これらの調査を踏まえて取りまとめた本報告書では、SDGsに代表される海の持続可能な利用に関し、海洋国家として我が国がいかに貢献していくべきかとの視点と同時に、現在の厳しい国際情勢や環境下において、そうした貢献を可能にする我が国の基盤をいかに強化していくべきかという視点、さらに、令和5年の改定に向けて策定作業が進められている次期海洋基本計画を見据えて、提言を行ったところである。

政府においては、調査会の提言内容が、次期海洋基本計画及び今後の海洋政策への反映はもとより、具体的な政策の実現に向けて真摯な取組が行われることを強く期待するものである。

(うしがみ なおゆき)