

《解説》「海洋基本法」について

社団法人 海洋産業研究会

~~~~~  
明けましておめでとうございます。昨年の本誌新年号では、「EEZ 設定 10 周年にあたって」と題した年頭提言（5 政策提案+5 プロジェクト提案）を、僭越ながら掲載させていただきました。今年の新年号は、海洋基本法の制定に向けた動きが昨年 1 年間のあいだに醸成されて、いよいよ法制化が日程に上りつつあるという状況を広く認識していただくために、その特集を組むことといたしました。海洋基本法研究会の事務局の労をとった海洋政策研究財団が年明けにその website で重要資料の全文と委員名簿を掲載、公表したので、これを転載して紹介いたします。

海洋基本法の制定によるポイントは、海洋政策担当大臣の設置、総合海洋政策会議の設置や海洋関係行政機構の改編、国の海洋基本計画の策定などですが、ここでは基本法とは何か、既存基本法にはどのようなものがあるか、といった周辺情報も整理して解説としてお届けすることとしました。1 月 25 日開会の通常国会へ同法が上程される予定ですが、最終的な法案内容やその立法過程に大いに注目していきたいと思います。基本法が制定され、海洋立国を国是として国が掲げてその国家意思のもとに法制化の意義が具体的に体现され、海洋産業界およびそれを支える関連学界等の活性化を促していく上での土台となることを強く希望いたします。

~~~~~  
1. 高まる海洋基本法制定の機運

「なかったことの方が不思議だ」との見出しをつけて、大晦日の読売新聞は社説を掲げ、「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。」と結んでいる。同紙は、12 月 6 日にも 1 面トップで「海洋政策一元化へ担当相」との大きな見出しで、同日開催の自民党海洋政策特別委員会で海洋基本法制定に向けて同党が動き出す予定であることを大きく報道した。そして、その翌日が後述の海洋基本法研究会の最終会合であった。明けて 1 月 7 日には、産経新聞がこれも朝刊 1 面トップに、「海洋基本法 成立へ」と題し、「権益確保、民主も賛成へ」とのサブタイトルをつけた大々的な記事を掲載した。日頃、海洋関係者だけの世界で論議されがちな海洋政策が、国民的なレベルで目に見える形で取り上げられることは大いに喜ばしい限りである。

ところで、海洋基本法の制定に向けた取り組みについては、超党派の海洋基本法研究会が昨年 4 月 24 日に発足し 12 月 7 日に至るまで計 10 回の会合を開催してきた（本誌前号でも途中経過を紹介）。最終回には、初回と同様に日本財団の笹川陽平会長も出席したほか、自民党の中川昭一政調会長、公明党の斉藤鉄夫政調会長も多忙な時間を割いて来場して挨拶し、立法化への意気込みを述べるという画期的なものとなった。その最終会合で、「海洋政策大綱」と「海洋基本法案（仮称）の概要」を採択し、終了後に記者会見も開いた。

そして 1 月 17 日の自民党大会では平成 19 年党運動方針における 35 の重点政策の中に、総合的外交力の強化として「確かな海洋国家を目指し、早急に海洋基本法の制定を図る」という項目が掲げられ、いよいよ国会上程のレールに乗ることとなった。

2. 基本法とは何か？

まず、基本法とはどういうものかについて確認してみよう。参議院法制局の website (<http://houseikyoku.sangiin.go.jp/column/column023.htm>) の基本法に関する解説から

主要部分を抜粋すれば次のようである。

「基本法とは、国政に重要なウェイトを占める分野について国の制度、政策、対策に関する基本方針・原則・準則・大綱を明示したものである。」

「最近では、憲法→法律→命令という段階的な法体系が、あたかも憲法→基本法→法律→命令という法体系に変容していると語られることもあります。」

「基本法は、国の制度・政策に関する理念、基本方針を示すとともに、それに沿った措置を講ずべきことを定めているのが通常です。」

「基本法は、それぞれの行政分野においていわば<親法>として優越的な地位を持ち、当該分野の施策の方向付けを行い、他の法律や行政を指導・誘導する役割を果たしているわけです。」

「基本法は、国会が法律の形で、政府に対して、国政に関する一定の施策・方策の基準・大綱を明示して、これに沿った措置を採ることを命ずるという性格・機能を有しており、議員立法になじみやすいともいわれています。」

戦後の第一号の基本法は、昨年の改正騒ぎが記憶に新しい教育基本法（昭和 22 年）だが、平成 18 年末までに基本法と名が付くものは合計 29 ある（既存基本法の概要：総括表を参照。中央省庁等改革基本法(H10)、特殊法人等改革基本法(H13)を除く）。それらのうち海洋に関連すると考えられるものは、環境基本法、科学技術基本法、水産基本法、エネルギー政策基本法であろう（別表参照）。

ちなみに「政策大綱」は、政党の綱領的な政策方針書であったり、「原子力政策大綱」や「防衛大綱」などのように閣議決定を経る重要度の高いものであったりする一方、「ユニバーサルデザイン政策大綱」、「政府開発援助大綱」、「米政策改革大綱」などのように関係府省が特定テーマに関して定めた基本方針を表す場合もある。さらに、「水産基本政策大綱」のように基本法制定への露払いの役割のため先行的に策定されるものや、「食の安全・安心のための政策大綱」のように基本法施行に合わせて策定する場合もある。

3. 基本法による重要なポイント

既存の 29 ある基本法との関連で担当大臣の設置を定めている例は、防災担当大臣、科学技術政策担当大臣、少子化・男女共同参画担当大臣、食品安全担当大臣といったところである。行政機構については、昨年の科学技術基本計画の第三期計画策定作業に関連して、総合科学技術会議（議長＝総理大臣）という経済財政諮問会議と同様に高位の位置付けにある会議の存在が海洋関係者の意識に強く映し出された。これらのこともあって、海洋基本法案（仮称）の柱として、海洋政策担当大臣の設置と総理大臣を議長とする総合海洋政策会議の設置が掲げられている。担当大臣については内閣府特命大臣となるか既存府省の大臣の併任となるかどうか、総理を議長とする総合海洋政策会議が本当に設置されるかが焦点となろう。“海洋立国”を国是として掲げて取り組んでいくことを願う観点からも、これらは是非実現してもらいたいところである。

次のポイントは、海洋基本法が制定されれば、既存基本法のほとんどの例と同様に「海洋基本計画」の策定が国の義務となってくる、という点である。別表に示したように、既存基本法にもとづく基本計画も既にいくつか存在するだけに、それらの基本計画との調整などの難問が控えている。しかし、沿岸から EEZ・大陸棚に至るまでの開発・利用・保全に関する国家的戦略が定められ、その実施に向けた科学研究、技術開発、事業化プロセスも提示されるということになるはずである。なお、国土形成計画法にもとづく国土形成計

画に海域（EEZ・大陸棚も）が含まれることが既に法制化され作業が着手されていることでもあり、それとの相互関連も課題となるのではないかと推察される。

当会でも、「200 海里水域の海洋管理ネットワーク構築に関する提言」（H15.5。日本財団助成事業）で EEZ・大陸棚の国による管理や基本法整備とともに、海洋管理基本計画（仮称）の策定の必要性を広く訴えたところでもある。いずれにせよ、国の海洋基本計画策定のなかで、いかに「海洋を知る、守る、利用する」という科学技術・学術審議会答申で打ち出された理念を具体的な事業やプロジェクトとして盛り込むことができるか、実施にむけて予算が担保されるか、等の諸点が問題であろう。

4. 海洋コミュニティは結束して国民的応援を

海洋基本法の提案は、四半世紀ほど前の昭和 55（1980）年の旧海洋開発審議会答申でも盛り込まれたことがある。そして 2002 年の日本財団の政策提言では、基本法制定について高く掲げられた。これを継承した 2005 年末の海洋政策研究財団の政策提言でも同様に旗印として高く掲げられたわけだが、これを契機に国会議員、有識者、関係府省庁幹部が一堂に会しての会合で議論の集積を図るという地ならしがなされたことは歴史上初めての画期的な成果で、真に法制化の実現が期待される場所である。今年の立法府での法制化作業や、その過程での行政関係各府省庁との調整になお困難が予想されるが、ともかく法制化の道は切り開かれたといえよう。

なお、基本法ができて世の中が何も変わらなかったとしたら、仏作って魂入れず、に陥ってしまう。基本計画を策定する主体は政府だが、上述のように産業界、学界、研究機関等が連携して充実した内容となるように働きかける必要がある。その点を念頭に置きながら海洋基本法の制定に広範な応援体制を組むことが重要であろう。（常務理事・中原）

海洋に関連する主な既存基本法の概要

| 名称 (成立年) | 環境基本法 (平 5) | 科学技術基本法 (平 7) | 水産基本法 (平 13) | エネルギー政策 基本法 (平 14) |
|-------------|--|---|---|--|
| 条文構成 | 全 3 章 46 条 | 全 5 章 19 条 | 全 4 章 39 条 | 章ナンシ、全 14 条 |
| 種類* | 閣法 | 議員 | 閣法 | 議員 |
| 基本計画 | 第 1 次：平 6－11 第 2 次：平 12－17 第 3 次：平 18－22 | 第 1 期：平 8－12 第 2 期：平 13－17 第 3 期：平 18－22 | 第 1 次：平 14－ (5 年ごとに見直し) 第 2 次：平 19～(予定) | 第 1 期：平 16－18 (少なくとも 3 年ごとに見直し) |
| 所管官庁 | 環境省 | 文部科学省 | 水産庁 | 資源エネルギー庁 |
| 従前法等 | 公害対策基本法 を改廃 | ―― | 沿岸漁業等振興法等を 改廃 | ―― |
| 審議会等 | 中央環境審議会 | 総合科学技術会議 | 水産政策審議会 | ―― |
| 備考 | 循環型社会形成 基本法 (平 12)、 その下の各種の リサイクル法の 上位法としての 位置付け。 | 第 3 期計画の「フロンティア分野」に海洋が位置付けられ、宇宙とともに国家基幹技術の指定あり。 | 漁港漁場整備長期計画（漁港法＋沿岸漁場整備開発法を改廃した漁港漁場整備開発法による）とセット。 | 「新・エネルギー国家戦略」（平 18. 5 月）を発表。現在、次期計画の検討作業中。 |

*種類：議員＝議員立法、閣法＝内閣提出法

(海洋政策研究財団、海洋技術フォーラム、海産研蓄積資料等をもとに作成)

既存基本法の主要項目の比較総括表

(社団法人海洋産業研究会作成)

| | 法律名 | 種類 | 国の基本計画等 | 国の審議会等 (設置場所) | 特命担当大臣の設置 | 備考 |
|----|---|----|--|-------------------------------------|---------------------------|---|
| 1 | 教育基本法 (S22)(章なし全11条) | 閣法 | - | - | - | H18年12月 改正 |
| 2 | 原子力基本法 (S30)(全9章21条) | 議員 | - | 原子力委員会、 原子力安全委員会 (内閣府) | - | 原子力政策大綱(閣議決定) |
| 3 | 災害対策基本法 (S36)(全10章117条) | 閣法 | 防災基本計画 | 中央防災会議、 地方防災会議 (内閣府) | 防災担当大臣 | 基本計画:S38、H7、H9、H12、H14、H16 に策定 |
| 4 | 中小企業基本法 (S38)(全4章30条) | 閣法 | - | 中小企業政策審議会 (経産省) | - | -- |
| 5 | 森林・林業基本法 (S39:林業基本法) (H14から現法律名)(全7章33条) | 閣法 | 森林・林業基本計画 | 林政審議会 (農水省) | - | 基本計画:H13~ H18に変更 (約5年を目途に見直し) |
| 6 | 消費者基本法 (S43:消費者保護基本法) (H17より現法律名)(全4章29条) | 議員 | 消費者基本計画 | 消費者政策会議(H16に改組) (内閣府) 国民生活審議会 | - | 基本計画:H17年~21年度 |
| 7 | 障害者基本法 (S45:心身障害者対策基本法) (H6より現法律名)(全4章26条) | 議員 | 新障害者基本計画 | - | - | 障害者対策に関する長期計画:S57~H4 年度 障害者基本計画:H5~14年度 新障害者基本計画:H15~24年度 基本計画:第1次:S46~50年度 ~ 第8次:H18~22年度 (約5年を目途に見直し) |
| 8 | 交通安全対策基本法 (S45)(全5章39条) | 閣法 | 交通安全基本計画 | 中央交通安全対策会議 (内閣府) | - | 第8次:H18~22年度 (約5年を目途に見直し) |
| 9 | 土地基本法 (H元)(全3章19条) | 閣法 | 土地利用計画 | 国土審議会(国交省) | - | 土地利用基本計画は都道府県が策定 |
| 10 | 環境基本法 (H5)(全3章46条) | 閣法 | 環境基本計画 | 中央環境審議会 (環境省) | - | 基本計画 第1次:H 6~11年度 第2次:H12~17年度 第3次:H18~ (約5年を目途に見直し) |
| 11 | 高齢社会対策基本法 (H7)(章なし全16条) | 議員 | 高齢社会対策大綱 | 高齢社会対策会議 (内閣府) | - | 大綱:H8策定 新大綱:H13策定 (経済社会情勢の変化等を踏まえて必要 があると認めるときに、見直しを行う) |
| 12 | 科学技術基本法 (H7)(全5章19条) | 議員 | 科学技術基本計画 | 総合科学技術会議 (内閣府設置法による) (内閣府) | 科学技術政策担当大臣 (内閣府設置法による) | 基本計画 第1期:H 8~12年度 第2期:H13~17年度 第3期:H18~22年度 |
| 13 | ものづくり基盤技術振興 基本法 (H11)(全3章18条) | 議員 | ものづくり基盤技術基本計画 | - | - | 基本計画:H12~ |
| 14 | 男女共同参画社会 基本法 (H11)(全3章28条) | 閣法 | 男女共同参画基本計画 | 男女共同参画会議 | 少子化・男女共同参画 担当大臣 | 基本計画:第1次(H12~17年度) 第2次(H18~22年度) H22年度に計画全 体を見直し |
| 15 | 食料・農業・農村基本法 (S36:農業基本法)(H11改正) (全4章43条) | 閣法 | 食料・農業・農村基本計画 | 食料・農業・農村政策審議 会 (農水省) | - | 基本計画 第1次:H13~16年度 第2次:H17~22年度 (約5年を目途に見直し) |
| 16 | 循環型社会形成推進 基本法 (H12)(全3章32条) | 閣法 | 循環型社会形成推進 基本計画 | - | - | 基本計画:H15策定。 (H19~20年を目途に見直し) |
| 17 | 高度情報通信ネットワーク 社会形成基本法 (H12)(全4章35条) | 閣法 | 高度情報通信ネットワーク社会 の形成に関する重点計画 (e-Japan重点計画) | 高度情報通信ネットワーク 社会推進戦略本部 (内閣官房) | - | e-Japan重点計画2003:H15年8月 e-Japan戦略II加速化パッケージ e-Japan重点計画2004:H16年6月 IT政策パッケージ2005:H17年2月 IT新改革戦略:H18年1月 e-Japan重点計画2006:H18年7月 |
| 18 | 水産基本法 (H13)(全4章39条) | 閣法 | 水産基本計画 | 水産政策審議会 (農水省) | - | 沿岸漁業等振興法等を改廃。 基本計画:H15~(約5年毎に見直し)。 H19年度より第2期計画。現在、第1期計 画を見直し、検討中。 |
| 19 | 文化芸術振興基本法 (H13)(全3章35条) | 議員 | 基本方針 (文化芸術の振興に関する 基本的な方針) | - | - | 第1次基本方針:H14-18年度 第2次(H19-23年度)へ向け て見直し作業中 |
| 20 | エネルギー政策基本法 (H14)(章なし14条) | 議員 | エネルギー基本計画 | - | - | 基本計画:H16~18年度。少なくとも3年 毎に見直し(現在見直し作業中) 「新・国家エネルギー戦略」(H18年5 月) |
| 21 | 知的財産基本法 (H14)(全4章33条) | 閣法 | 知的財産の創造、保護及び活用 に関する推進計画 | 知的財産戦略本部 (内閣官房) | - | 知的財産推進計画2004:H16年5月 知的財産推進計画2005:H17年6月 知的財産推進計画2006:H18年6月 |
| 22 | 食品安全基本法 (H15)(全3章38条) | 閣法 | 基本的事項 (基本法第21条第1項に規定) | 食品安全委員会 (内閣府) | 食品安全担当大臣 | 基本的事項:H16.1.16策定 食の安全・安心のための政策大綱 |
| 23 | 少子化社会対策基本法 (H15)(全3章19条) | 議員 | 少子化社会対策大綱 | 少子化社会対策会議 (内閣府) | 少子化・男女共同参画 担当大臣 | 大綱:H16~。(毎年フォローアップを 実施し、約5年後を目途に見直し) |
| 24 | 犯罪被害者等基本法 (H16)(全3章30条) | 議員 | 犯罪被害者等基本計画 | 犯罪被害者等施策推進会議 (内閣府) | - | 基本計画:H17年12月~22年度 |
| 25 | 食育基本法 (H17)(全4章33条) | 議員 | 食育推進基本計画 | 食育推進会議 (内閣府) | - | 基本計画:H18~22年度 (適時見直しを検討する) |
| 26 | 住生活基本法 (H18)(全4章22条) | 閣法 | 住生活基本計画=全国計画 | - | - | 基本計画:H18~H27年度 |
| 27 | 自殺対策基本法 (H18)(全3章21条) | 議員 | 自殺対策の大綱 | 自殺総合対策会議 (内閣府) | - | 大綱:策定中 |
| 28 | がん対策基本法 (H18)(全4章20条) | 議員 | がん対策推進基本計画 | がん対策推進協議会 (厚労省) | - | 基本計画:策定中 |
| 29 | 観光立国推進基本法 (S38:観光基本法)(H18改正) (全4章27条) | 議員 | 観光立国推進計画 | - | - | 観光基本法(S38)を全面改正、H18年12 月成立。 |

注1:戦後から平成18年末までの「基本法」と名のつく法律すべてを対象とした。

注2:中央省庁等改革基本法(H10年)、特殊法人等改革基本法(H13年)は割愛した。

(出典:海洋政策研究財団、海洋技術フォーラム、当会蓄積資料等をベースに作成)