

【特 集】

海洋基本計画と「海洋産業の振興」政策について

－第3期海洋基本計画の策定に向けて－



一般社団法人海洋産業研究会 常務理事 中原 裕幸

1. 海洋基本法による「海洋産業」の定義

2007(平成19)年に海洋基本法が制定されたが、その基本法で、初めて公的に海洋産業の定義がなされている。同基本法第5条(海洋産業の健全な発展)に、「海洋の開発、利用、保全等を担う産業(以下「海洋産業」という。)」と規定されているのがそれである。

ここでいう「担う」という意味が鍵だが、これについては、「専ら海洋に関わる業(生業、事業、専業)を営む」という意味と捉え、①専ら海洋で仕事・活動をしている産業、②専ら海洋で使うモノやサービスを提供している産業、③専ら海洋から採取・生産された海洋資源を使って仕事・活動をしている産業」などが想定されている。その考え方を分かりやすく示したのが図1である。

この区分で言えば、中央の海洋空間活用型の産業(企業群、業界と言い換えることができる)、たとえば、漁業、海運業、潜水サービス業、海洋掘削請負業などがこれに当てはまり、狭義の海洋産業ということができる。同図の左の区分、すなわち、中央の

区分である海洋空間活動型の産業で使う機械装置を製造する造船業や、環境調査などのサービスを提供する調査業界などの資材・サービス等供給型も、通常、海洋産業に含まれると考えられる。

水産業を例にとってみると、図2に示すように、左の資材・サービス等供給型、中央の海洋空間活用型、右の海洋資源活用型のいずれにも該当する産業(企業群、業界)があり、なるほどと頷けるものである。ただ、右の区分の水産流通業と水産加工業は陸上の産業であることに注意が必要である。

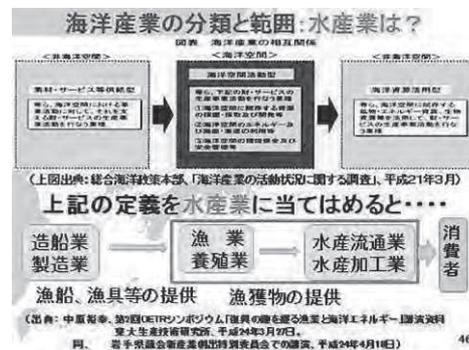


図2 海洋産業の定義の水産業へのあてはめ

(出典：同図下部に示した)



図1 海洋産業の区分と相互関係

(出典：総合海洋政策本部website、「海洋産業の活動状況に関する調査」、平成21年3月)

次に、海洋エネルギー利用関連産業に当てはめた場合を図3に示す。この場合、右側の海洋資源活用型の区分では配電業者や電力利用関連事業者がこれに当てはまり、これを海洋産業に含めるといって、いささか抵抗がある。

さらに、海洋石油開発関連産業にこの区分をあてはめると、右の区分には石油精製業、石油化学産業

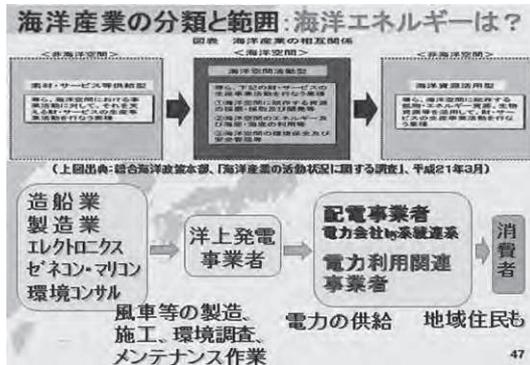


図3 海洋産業の定義の海洋エネルギー関連産業へのあてはめ (出典:同前)

が当てはまり、深海底鉱物資源開発の関連産業に当てはめると、右の区分には製錬業界（鉱山業界でもある）が該当することになる。とすると、やはり、これらを海洋産業に含めるのには違和感を覚えるであろう。

したがって、一般的な認識としては、狭義の意味では、中央の海洋空間活用型の業界を海洋産業と呼び、広義には左の資材・サービス等供給型の業界を含めるとというのが、受け入れやすい定義、概念といえよう。

## 2. 海洋産業の市場規模

ちなみに、最初の基本計画の記載内容にもとづいて、海洋産業の動向把握のために総合海洋政策本部事務局が実施した調査によると、海洋産業の規模は図4のとおりで、約20兆円規模となっている<sup>1)</sup>

海洋産業の関係者にとっては、20兆円規模というのは少々現実とかけ離れていると受け止める向きが多い。それは、右側の区分の業界を含めての数字であるためであり、また、中央の区分の中でも内航外航海運の数兆円などが含まれているためである。海運と在来型の漁船漁業（獲る漁業）は、新しい意味での海洋産業には含めないのが通例である<sup>2)</sup>

実際、海洋産業研究会が毎年まとめている、市場規模調査では約7,000億円規模で、この方が実感に近いと言える。(図5参照)

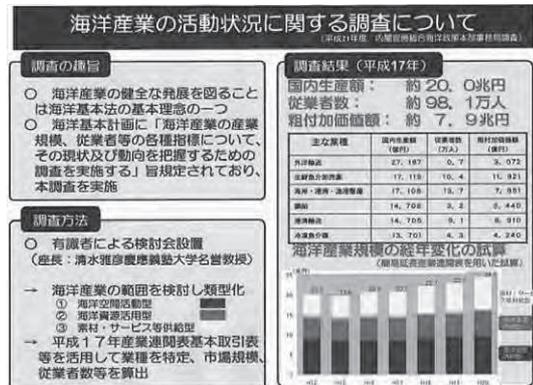


図4 我が国海洋産業の規模

(出典:総合海洋政策本部website、「平成21年度海洋産業の活動状況に関する調査」,平成22年3月)

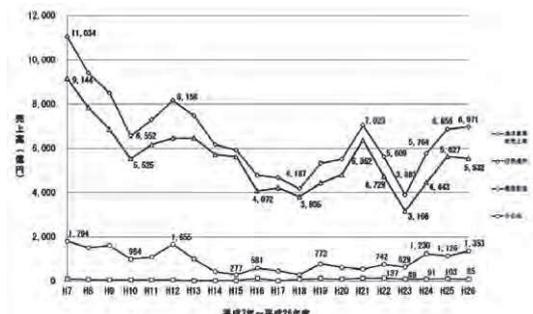


図5 我が国海洋産業の市場規模

(出典:海洋産業研究会、海洋開発の市場構造に関する調査。回答企業数は年度により異なる。)

## 3. 海洋基本計画における「海洋産業の振興」

### 3.1 旧・現基本計画の内容構成

海洋基本法にもとづいて国は海洋基本計画を策定しなければならないが、基本法制定翌年の2008（平成20）年に最初の基本計画が、そして、2013（平成25）年に現基本計画が策定されている。これは、海洋基本法第二章：海洋基本計画の第16条5項にある、5年ごとの見直し規定に沿ったものである<sup>3)</sup>

なお、旧計画では、第2部はすべて書き下し分であったものが、現計画では、行頭に○を付した要点箇条書き式に様式が変更されていることに注意する必要がある、1件あたり短いもので2行、最長のもので10行のものが羅列された形となっている<sup>4)</sup>

さて、海洋産業の振興についてだが、海洋基本法

の6つの理念の一つに「海洋産業の健全な発展」が掲げられ、12の基本的施策の一つに「8. 海洋産業の振興及び国際競争力の強化」が掲げられているのは周知のとおりである。

そこで、旧ならびに現基本計画では、基本的施策の「8. 海洋産業の振興及び国際競争力の強化」については、どのように記載されているかを対比するため、その目次建てを表1に示す。

この両基本計画の目次構成の変化を見ると、第一に目につくのは、旧計画にあった「(3) 海洋産業の動向の把握」、が現計画ではなくなっている点である。これは、前掲の「海洋産業の活動状況に関する調査」による産業規模試算が産業連関表を用いたものであり、同表が5年に一度改訂されるとしても、また同じ手法での試算は必要ないという判断とも推測される。しかしながら、動向の把握は何も産業連関表による机上計算だけが手法であるわけではなく、むしろ実態調査など他の手法も当然考えられるはずである。なによりも、動向把握をしないで産業振興をどのように図るのか、いささか首を傾げたくなるところではある。次期基本計画では、この点はどのようになるか、注目したい点である。

第二に指摘できるのは、表2の下段にも示したが、

表1 旧・現海洋基本計画における「8. 海洋産業の振興及び国際競争力の強化」の目次

旧基本計画 (2008、H19)	現基本計画 (2013、H25)	次期 計画
(1) 経営基盤の強化 ア. 競争力の強化 イ. 新技術の導入 ウ. 人材の育成・確保 (2) 新たな海洋産業の創出 (3) 海洋産業の動向の把握	(1) 経営基盤の強化 ア. 海運業・造船業・インフラシステム イ. 水産業 (2) 新たな海洋産業の創出 ア. 海洋資源開発を支える関連産業 イ. 海洋情報関連産業の創出 ウ. 海洋バイオを活用した産業の創出 エ. 海洋観光の振興	?

(注：両基本計画より筆者が作成)

旧計画ではわずか2パラグラフ16行の記述しかなかったものが、現計画では目次建ての増加に対応して、全体で66行にもなったことである。これは、現基本計画では、海洋産業の振興に大きなウェイトを置くことになったことの表れと見てよい。

第三に指摘できるのは、(1) 経営基盤の強化で、現基本計画では、海運業、造船業そして水産業の三つの既存産業の固有名詞が明示されたことである。

### 3.2 「(2) 新たな海洋産業の創出」の中身

次に注目されるのは、「8. 海洋産業の振興及び国際競争力の強化」の中の「(2) 新たな海洋産業の創出」がどのように書き換えられているのか、という点である。

表2に、旧・現基本計画の該当部の目次構成と内容、ボリュームの対比を示した。全文対比は紙幅の関係で掲載できないが、次のことが見て取れる。

現基本計画では、アからエまでの小項目が明示されている。つまり、「新たな海洋産業」の中身を、海洋資源開発関連産業、海洋再生可能エネルギー関連産業、海洋情報関連産業、海洋バイオ関連産業、海洋観光関連産業に見出そうという考え方が提示されたわけである。

これが「新たな海洋産業の創出」の中身としてどうか、読んだ瞬間、なるほどと思う一方、どことなく違和感を禁じえない。なるほどと思えるのは、新たな分野として海洋資源開発、海洋再生可能エネルギー、海洋情報、海洋バイオ、海洋観光に着目して活発な産業活動が行われるのを、国として期待し、推進しようとの国家意思の表れと解釈できるからである。他方、筆者にとって違和感を禁じえないのは、期待される新たな「分野」のいずれにもいささか安易に「産業」の二文字を付けている印象をぬぐえないことである。では、海洋資源開発産業、海洋再生可能エネルギー関連産業、海洋情報産業、海洋観光産業とは一体何であろうか？ どういう状態になったならば、〇〇〇〇産業が“創出”されたこと

表2 旧・現海洋基本計画における記載内容の対比  
 「8.海洋産業の振興及び国際競争力の強化、(2) 新たな海洋産業の創出」

旧基本計画 (2008 [平成 20] 年)	現基本計画 (2013 [平成 25] 年)	次期計画
新たな海洋産業の創出に資するため、海洋関連分野における産学官連携を促進する。海運業、造船業、港湾関連産業等は、大学、行政機関等とともに、(中略) 安全性や経済性に優れた外洋上プラットフォームの技術の確立等様々な産業分野における海洋空間利用に向けた取組を推進する。加えて、深海底微生物の遺伝子資源については、今後、医薬品、(以下、略) [書き下し文。2パラグラフ、13行]	ア 海洋資源開発を支える関連産業 ①海洋資源開発関連産業の育成 (1項目、7行) ②海洋エネルギー・鉱物資源開発の産業化 (3項目、12行) ③海洋再生可能エネルギー開発の産業化 (1項目、3行) イ 海洋情報関連産業の創出 (○番号なし、2項目、9行) ウ 海洋バイオを活用した産業の創出 (同上、2項目、7行) エ 海洋観光の振興 ①地域資源を活用した海洋観光の振興 (4項目、14行) ②アジアからの訪日旅行の推進 (2項目、8行) [ア～エ4区分、要点箇条書き。計66行]	?

(注: 両基本計画より筆者が作成)

になるのだろうか?

ところで、基本計画が策定されると、国はその施策の実施状況について毎年、報告を出すことになっている。「海洋の状況及び海洋に関して講じた施策」と題する報告書がそれで、一般に「年次報告」と呼ばれているものである。<sup>5)</sup>

現基本計画以降、最近の平成26、27、28年版年次報告における「8.海洋産業の振興及び国際競争力の強化、(2) 新たな海洋産業の創出」の記載内容について、その中身を見てみると次のような項目が並んでいる。参与会議PTでの議論の紹介、海洋観光、みなとオアシス、海の駅、深海底極限環境下生物資源開拓、東北マリンサイエンス、海洋資源関連産業の育成、などである。これが、基本計画に記載した新たな海洋産業の創出で取り組んできた施策の中身として報告されているのである。

こうした報告内容については、「海洋に関する施策の効果に関する評価」(海洋基本法第16条5項)の観点からすれば議論のあるところではないかと考えられる。(脚注3)を参照)

#### 4. 「新たな海洋産業の創出」とは、「既存産業による新たな海洋産業活動の創出」

前述したように、産業とは、ある分野の企業群、業界、と言い換えることができる。すなわち、造船重機械工業(界)、土木建築業(界)、埋立浚渫業(界)、鉄鋼業(界)、石油開発業(界)、調査コンサル業(界)などである。これらがそれぞれの産業である。とすると、新たな海洋産業とは、どのような産業つまり企業群、業界であろうか?

実際には、新たな産業つまり企業群、業界が既存産業とは別個に出現し、形成されることは考えにくい。したがって、新たな海洋産業の創出とは、新たな分野における新たな産業“活動”の創出(出現)を意味していることが分かる。さらに言えば、その主体は、新たに出現するのではなく、まずは既存産業であることにも留意する必要がある。

たとえば、海洋資源開発を担う産業は、鉱業や石油開発業、さらにはそれらに加えて使用機器等を製造する造船重機械業などで形成される。海洋情報関連の産業活動は、調査コンサル業やデータ解析

業、調査用機器等（AUV、ROV、搭載センサ等）の製造業が担うはずである。海洋バイオ産業も、その担い手は製薬業界や化学工業界などであろう。海洋観光産業は、もちろん旅行業界やホテル・リゾート業界等が担っていくことになるだろう。

とすると、「新たな海洋産業の創出」とは、「“既存産業”による新たな海洋産業“活動”の創出」と言い換えることができる。むしろこの表現の方が、実際を表しているといえよう。

## 5. 海洋産業の振興政策

こうしてみると、「海洋産業の振興政策」とは、「新たな海洋産業の創出」という旗印の下で、既存産業界にとっての（新たな）海洋分野における新たな産業活動をどのように支援していくか、という視点が基本となることが理解できよう。

政策支援の前提だが、まずは、既存産業界の自助努力で新たな分野での海洋産業活動を開拓していくことがベースとなる。そして、海洋産業振興のための政策とは、既存産業界によるそうした産業活動の展開が、より円滑に商業的に実施することができるように環境を整備し、誘導していくことに他ならない。

では、その新たな海洋産業活動展開のための環境整備とはどのようなものであろうか。

一つには、技術開発への財政的補助・助成である。深海底資源開発に関するJOGMECやJAMSTECによる探査・採鉱システムの研究開発、あるいはNEDOによる海洋再生可能エネルギー利用実証事業等はその典型例である。<sup>6)</sup>

二つには、税制優遇措置があげられる。初期投資等の負担の軽減である。これに類する措置としては、たとえば許認可手続きの簡素化、手続に関する料金の減免などによる政策誘導があげられる。

洋上ウインドファームの事業化を例に取れば、発電事業者が、港湾区域などの外側に位置する、いわゆる一般海域において事業に取り組む場合、海域利

用制度が問題となる。つまり、一般海域は国有財産として管理されることになっているが、風車を立地させるための一時的占用許可手続き、占用料、占用期間等が港湾区域並みの制度によるとすると、占用期間はせいぜい2-3年で、占用料も風車の投影面積をベースに算出される。港湾区域の占用料でさえ、全国バラバラであるから、事業者は数10基規模、事業年数20年と想定するプロジェクトの経済性評価（FS）の数字が出しにくい。また、2-3年ごとの占用許可では銀行の融資条件として受け入れにくいいため資金調達時点でプロジェクトが出发点からつまづきかねない。そこで、これらの法制度上の政策誘導が必要となってくるわけである。<sup>7)</sup>

三つには、環境影響評価制度の問題が指摘できる。現行の環境影響評価（EIS）法は、単純に海洋に適用する訳にはいかず、洋上風力発電におけるEISも陸上の風力発電のそれを単純適用はできにくい。まして深海底資源の開発に伴うEISはどうすべきなのか、極めて重要であるとともに複雑であり、議論が錯綜しているので、早期にこれを政策的にクリアにしていく必要がある。

四つには、人材育成についてである。人材育成は、現在、一種の流行り言葉となっているが、育成する人材のターゲットは、三つの階層に区分される。底辺拡大・将来展望の観点からの生徒・児童等の少年層、産業界に新規加入してくる学生・院生らの青年層、社会人の能力・職能向上のための産業人、社会人層という三階層である。人材育成の方策は、それぞれの階層ごとに異なる。

問題は、産業人を対象にした人材育成である。それには、訓練や研修のための場の創設が不可欠であり、単一企業や単一業界だけではできない面もあるので、国の支援政策が必要となってこよう。

## 6. むすび

2018（平成30）年から開始される第三期海洋基本計画の策定時期が迫ってきている。実際には、

2017(平成29)年度に入ってから本格的な論議が始まり、行政側で基本計画案が作成され、その案が公開され、パブコメに付され、来年の3-4月に閣議決定というタイムラインが想定できる。

しかし、既に、2016年度末である本稿執筆時点においても、次期基本計画の在り方に関する論議が各方面で活発に行われており、参与会議でもそうした議論が進められている。

海洋産業の振興は、依然としてそして当然に、トッププライオリティ扱いとなっていることは確かであり、どのような計画内容になるか、新たな海洋産業の創出についてはどのような政策が打ち出されてくるのか、目を離すことはできない。(了)

#### 【脚注】

- 1) 総合海洋政策本部事務局では、「海洋産業の活動状況に関する調査」を平成20年度と21年度に連続して実施し、結果をwebsiteで公表している。20年度の作業実施中に、市場規模試算の基礎とした産業連関表が改訂されたのに伴い、新しいもので試算し直す必要性に迫られて、21年度にも実施したものである。ちなみに、平成20年度調査結果では、産業規模は16.5兆円、従業員数101.5万人、粗付加価値額約7.4兆円、という結果であった。
- 2) 欧州では、海運も漁業も海洋産業に含まれるとする傾向が強い。Maritime Industryという表現のなかに全てを含めるという考え方である。したがって、我が国でも、含める場合と含めない場合の二通りで整理するのが合理的ともいえるが、新しい海洋産業という観点では、これらは明らかに除外するのが妥当であろう。
- 3) 海洋基本法第16条5項。「政府は、海洋に関する情勢の変化を勘案し、及び海洋に関する施策の効果に関する評価を踏まえ、おおむね五年ごとに、海洋基本計画の見直しを行い、必要な変更を加えるものとする。」との規定による。

ここで見逃せないのは、5年ごとの見直しのた

めに「海洋に関する情勢の変化を勘案し」という部分についてはかなり提示されてきているのに対して、「海洋に関する施策の効果に関する評価を踏まえ」となっている点に関しては、十全な評価作業がなされているとは言い難い。しかし、ここでは、その点は指摘するのにとどめ、これ以上は触れない。

- 4) 次期基本計画においては、旧基本計画のような、そして他のほとんどの基本計画のような、書き下し文とするのか、あるいは、現基本計画のように○印を文頭に付した箇条書き式を採用するのか、これも注目される点の一つである。

書き下し文の方は、体系的、包括的に施策を説明するのには向いているが具体的な個別施策については文中に紛れ込んでしまい曖昧さが残らないとも限らない。他方、箇条書き式の方は、一つ一つの施策が区別されて明示されるという利点があるが、相互の関連性や施策の体系、重要度や優先順位などが分かりにくい。

- 5) 海洋基本法第15条(資料の作成及び公表)の規定「政府は、海洋の状況及び政府が海洋に関して講じた施策に関する資料を作成し、適切な方法により随時公表しなければならない。」との規定にもとづいて総合海洋政策本部から毎年公表される。
- 6) JOGMECにおける「海洋エネルギー・鉱物資源開発計画」、JAMSTECによる「SIP次世代海洋資源調査技術の開発」、NEDOによる「海洋エネルギー技術開発プロジェクト」など。
- 7) 塩原泰・中原裕幸、わが国一般海域における洋上風力発電事業の実施に関わる法的問題について、日本海洋政策学会誌、第6号、2016年11月、pp.87-100を参照。