
論 説

海の管理における海洋空間計画

——イギリスの海洋計画制度を参照して——

洞 澤 秀 雄

- I. はじめに
- II. 日本における議論
- III. 海洋空間計画の要請と各国の対応
- IV. イギリスにおける海洋計画制度と法
 1. EU による海洋空間計画の要請
 2. イギリスの法的対応：2009 年海洋・海岸アクセス法
 3. 実際の海洋政策方針，海洋計画の検討
- V. イギリス海洋計画制度の特徴と日本への示唆
- VI. おわりに：公物法理論への課題

I. はじめに

海洋基本計画が「海洋の積極的な開発・使用に対する期待がかつてなく高まっている。」¹⁾と述べるように、近年、海洋エネルギー・鉱物資源、海洋再生可能エネルギーといった新たな海洋利用に注目が集まっている。他方で、海洋生物資源、海洋生態系の保護も強く要請されるようになってきている。漁業や海運等の従来からの海洋利用に加えて、こうした様々な要請を調整するためには、「海洋に関する施策を総合的かつ計画的に推進」（海洋基本法 1 条）することが求められる。海洋基本法では、「海洋の管理は、海洋資源、海洋環境、海上交通、海洋の安全等の海洋に関する諸問題が相互に密接な関連を有

し、及び全体として検討される必要があることにかんがみ、海洋の開発、利用、保全等について総合的かつ一体的に行われるものでなければならない。」(海洋基本法6条)とされている²⁾。さらに、沿岸域については、「諸活動に対する規制その他の措置が総合的に講ぜられることにより適切に管理されるよう必要な措置を講ずるものとする。」(同法25条1項)と総合的管理のための具体的な措置が求められている。

こうした総合的・一体的管理の手法としては、海洋空間計画 (marine spatial plan)³⁾があり、国際的に徐々に広まってきている。それは、海洋における輻輳的な活動・利用、環境保全の調整を行うための空間計画である。海洋は輻輳的に利用されてきているにもかかわらず、その利用調整がセクターごとになされ、また海洋の特性を踏まえた総合的な規制や調整がなされないおそれがある。そのため、利用調整を総合的な見地から一体的に行うために、空間計画が求められてきている。また、海洋空間計画は、事業者や開発者に対して考慮をすべき事項や避けるべき区域などを示すことで、海洋利用における確実性と明確性を提供するものとも位置付けられている。異なる海洋利用の共存を促進するため効率的な海洋利用に資するとも考えられている。さらに、陸域と海域をまたぐ沿岸域における総合的管理の手助けになるものともされている⁴⁾。国際的にはUNESCOが推進しており、またEUでは推進が図られるとともに、EU指令によって制度化の義務付けも行われるようになってきている。

日本における海洋に係る計画制度としては、海洋基本法に基づく海洋基本計画の仕組みがあるが、海洋利用の調整や規制を図る海洋空間計画は存在していない。他方で、近年、2011年の鉱業法改正による特定鉱物に係る特定区域制度、2016年の港湾法改正による洋上風力発電施設等の公募での占用許可手続など、海洋空間の利用とその調整を行うための仕組みが整備されてきている。しかし、こうしたそれぞれの海洋利用を基礎にしたセクターごとの仕組みを超えて、海洋空間全体を対象として計画的に利用・調整を図るための制度が今後は求められることになろう。

もちろん日本においても、海洋空間の計画的な利用調整の必要性から、異なる活動等の調整が一定程度行われている（代表例として、広島海の管理に関する条例）。それらは主として、海域のレジャーでの利用が拡大した時期に、漁業や海運等の既存利用との調整が求められたことから設けられた調整の仕組みである。これに対して近時の海洋空間計画の要請は、より広範な海域の範囲を対象とし、より多様な活動等の調整と共存を図ることを想定し、統合的で一体的な海洋空間の管理を可能にしようとするものである。

こうした文脈において、本稿は、イギリスにおける海洋空間計画の法制度と実際の計画を検討し、その法的特徴を析出する。海域の空間特性を反映した計画制度の特徴について考察することで、今後の日本の立法論に資することを期するものである。また、海の管理に係る公物法理論の課題も指摘する。

イギリスの制度を検討する意義について少し述べよう。海洋に係る空間的な戦略や計画については、イギリスが他国を先導してきたわけではない。ノルウェー、オランダ、オーストラリアなど、より先進的に海洋空間計画を策定してきた国がある。しかしながら法制度という面から見ると、イギリスは他国に先駆けて海洋空間計画の法制度と執行機関などを形成している。その下で実際の計画策定も行われてきている。それゆえ、（実際の計画実践というよりも）海洋空間計画の法制度について検討する際には、イギリス法を参照することには大きな意義があると考えられる。実際に日本において、イギリスの海洋計画制度に係る先行研究は既に存在している⁵⁾。

なお、日本では海が公物として扱われ、公物法において議論がなされてきた。公物法理論における公物管理では、計画手法を通じた利用調整が論じられることは多くはない⁶⁾。それは公物における一般使用と許可使用の調整においては、計画的な調整を必要とするほどに輻輳的な利用が想定されないためであろう。しかしながら、輻輳的な利用が想定される海洋においては、公物管理の手法として空間計画が要請されているのである。実際に、輻輳的な利用が顕在的である港湾については、港湾計画が空間的な利用調整をするものとして法定されている。また、公物法の祖国であるドイツにおいても、海

の管理について計画法の観点から機能的管理が行われていると指摘されている⁷⁾。

II. 日本における議論

海における総合的管理の法の必要性は、日本でもかねてから唱えられている⁸⁾。総合的管理は、輻輳的な利用を調整する要請が高い沿岸域においてより求められ、そこでは総合的管理の一つの手法として計画的手法が議論されている⁹⁾。また近年、洋上風力発電所の立地や海底鉱物資源開発といった新たな海洋利用が具体的になるなか、一般海域等における管理や利用調整の必要性が認識され、海洋空間計画について一層議論されるようになってきている¹⁰⁾。さらに、領海だけでなく排他的経済水域及び大陸棚に係る海域においても、資源・エネルギー開発等が現実的となってきたため、そうした海域をも含めた総合的管理の議論も要請されることになろう。

海の管理についての法学的検討は公物法においてなされてきた。海は、自然公物かつ公共用物として、河川・海岸などと同様に扱われてきた。しかしながら海については、他の自然公物のように包括的な公物管理法が存在しないため、総合的な管理を行う仕組みが無いことが指摘されてきた¹¹⁾。海における管理法制としては、港湾法、漁港漁場整備法、海岸法の公物管理法が関連海域の管理制度を用意しており、水産資源保護法 14 条の保護水面、自然公園法 22 条の海域公園地区、自然環境保全法 27 条の海域特別地区、文化財保護法 109 条の天然記念物といった海域にかかる指定地区制度もある¹²⁾。しかしそれらの対象となる海域は海洋のほんの一部に過ぎず、公物管理法が適用されない海域（一般海域）が広く存在している。

一般海域における管理としては、現在のところ、国有財産法に基づき都道府県が行う財産管理と、都道府県の独立条例に基づく機能管理とが見られる。海において所有権が成立するかには学説上は争いがある¹³⁾が、実務上

は所有権の成立を認め、領海における海面下の土地（海底地盤）が国有財産として扱われている¹⁴⁾。一般海域における海面下の土地は、国有財産法の下で行政財産として財産管理され、同法 18 条 6 項に基づき使用収益許可がなされることで特定の者による利用が可能とされる。海面下の土地は、国土交通大臣の所管に属する国有財産であり、その取得、維持、保存、運用及び処分は都道府県が行うこととされている（国有財産法 9 条 3 項、同法施行令 6 条 2 項 1 号カ）。都道府県は法定受託事務として当該事務を行い（同法 9 条 4 項）、国土交通省所管公共用財産管理条例・規則や法定外公共用財産管理条例といった名称の条例・規則に基づき事務を処理している¹⁵⁾。これらの条例等は、国交省所管の道路、河川、湖沼、海などについて行為制限、使用許可等の定めを置くことで、財産管理を行うものである。海も対象とはされているが、海の特性を加味した財産管理が担保されているわけではない（もちろん海に係る使用許可基準を設けることで一定程度の考慮は可能とはなる）。それ以前に、「財産管理」に関する国有財産法の規定のみでは、利用調整や環境配慮といった公物管理法における「機能管理」が十分になしえないとの指摘がかねてからなされている¹⁶⁾。

そこで、いくつかの都道府県が海の管理に関する条例や一般海域管理条例といった名称の独立条例を制定し、一般海域の管理を行っている¹⁷⁾。これらは公物管理条例とも呼ばれ、「広島の海の管理に関する条例」を嚆矢として広がってきた。海の管理権を自治体が有するかには争いがあるが、広島県は同条例以前から公有水面使用条例によって（財産管理を超える）機能管理を行ってきた¹⁸⁾。広島県の管理に関する条例は、海域の占用等の許可における許可基準として海域の公共性又は公益性、許可基準設定における海域利用審査会の意見など、海の特性に基づく利用調整を可能とする仕組みを用意している¹⁹⁾。このように自治体の独立条例に基づき、一定の機能管理が可能となっている。しかし当然ながら、一般海域の機能管理はこうした条例のある自治体に限られる。また条例に基づく管理の範囲にも限界がある。いずれの条例も対象海域を明示しておらず、規定上は領海の 12 カイリまで管理

を及ぼしうるように見えるが、実際の管理能力からすればおそらく沿岸域を想定しており、それより沖合についてまで管理を及ぼしうるものではないであろう²⁰⁾。

海の管理についてこうした法状況であるため、一般海域においては利用調整や環境配慮が十分になされないおそれがあり、それを行いうる管理法制が必要との立法論が唱えられているのである²¹⁾。本稿はこうした文脈の下で、管理法制の一つとして海洋空間計画について検討を行う。

なお、公物法理論においては、管理権の根拠に関する議論が蓄積されている。法定外公共用物である海の管理権の根拠をどこに求めるのかは、現在でも議論をすべき論点ではある。当該議論が公物管理法の存在しない場合に管理を行う法的根拠を論じるものである限りでは、公物管理法の一環として海洋空間計画を立法論的に検討する本稿においては、直接関係しない。しかしながら管理権の根拠には、立法における「正当性を支え、その方向性に決定的な要因を与える」という意義もある²²⁾ため、その意味では立法論においても参照すべき点がある。特に、管理権の根拠から海について国のみでなく自治体による管理の余地を模索する見解²³⁾は、海の管理における自治体の役割を考察する際に役立つものである。

III. 海洋空間計画の要請と各国の対応

海洋空間の利用について、近年需要が急速に拡大している。従来からの漁業活動、海運だけでなく、石油・ガスの産出、再生可能資源からのエネルギー生産といった資源・エネルギー需要、エコシステムや生物多様性の保全といった環境面の要請、観光、海中文化遺産といった文化的需要など、多種多様な活動・需要・要請が輻輳している。

他方で、海洋空間においては、分野ごとに規制・調整の仕組みがあり、海洋活動ごとに個別に免許や許可が付与され、包括的な視点から適切な空間管

理が行われないおそれがある。

こうした状況の中で、多様な利用と需要を適切に把握し、生態系への影響を考慮して調整を図ることで、立体的な海洋空間での共存可能性を図ろうとするのが、海洋空間計画の仕組みである。それによって、海洋の持続可能な利用を可能にするとともに、紛争の予防にも資するものであると考えられている²⁴⁾。その意義について、2014年に制定されたEUの海洋空間計画指令²⁵⁾の前文は、次のような機能や目的を挙げている。海洋空間計画は、「諸利用の持続可能な共存を促進し、適用可能であれば、関連する利用間の適切な空間配分をするために、……」（前文8）、「海洋空間計画は、一貫し、透明性があり、持続可能でかつ根拠に基づく意思決定のための枠組みを形成することで、海洋活動の効果的な管理と海洋・海岸資源の持続可能な利用に資するものである。……」（前文9）、「海洋空間計画の主目的は、海域における空間利用と紛争を管理すると同時に、持続可能な発展を促進し、異なる海洋用途のために海洋空間の活用を特定することにある。また、……多目的利用を特定し推奨することも目的としている。……」（前文19）。

また、海洋空間計画は、気候変動に対する緩和と適応においても重要な役割を果たすと考えられている。気候変動により、海面上昇、海水温上昇などの海洋環境の変化が予想されるが、空間計画を用いることで、海域の効果的な利用によって影響を緩和し、変化に効果的に適応することが期待されている²⁶⁾。

こうした意義から、国際的にはUNESCOが、海洋生態系の価値を維持しつつ、海洋の持続的な利用を可能にするための仕組みとして、その普及を後押ししてきている²⁷⁾。海洋空間計画制度の普及という面ではUNESCOの役割は大きいですが、各国に対して法的に要請をするものではないため本稿ではこれ以上検討しない。

なお、海洋開発や海洋保護に必要性が認識されてきた各国では、様々な形で海洋空間計画や海洋管理計画が策定されてきている。多くの国での計画化の背景としては、洋上風力発電に係る開発への対応がある。それ以外にも、

海底資源の開発要請、海洋保護区の必要性、海岸管理と海洋管理の統合といった背景があるようである²⁸⁾。海洋空間計画を制度化する国の間で、制度化の方法は様々である。イギリスと同様に、海洋空間計画に係る新たな法制度を用意した国としては、スウェーデンがある。他方でドイツは、領海については既存の陸上における計画法を拡張する一方で、排他的経済水域及び大陸棚については別の制度を用意している²⁹⁾。ベルギー、ポルトガルもこうした形で制度化している³⁰⁾。

IV. イギリスにおける海洋計画制度と法

1. EU による海洋空間計画の要請

上記のような国際的潮流に加えて、EU 諸国ではEU法を通じた様々な法的要請も、海洋空間計画の制度化に大きく寄与してきた³¹⁾。イギリスの2009年海洋・海岸アクセス法も、2008年の海洋戦略枠組指令 (Marine Strategy Framework Directive) を受けて制定されたものである。

EUにおいて海洋空間計画は、統合的海洋政策 (Integrated Maritime Policy) を実現するための主たる道具として要請されてきた。統合的海洋政策とは、「一貫した海洋関連政策とそれにかかる国際協調を通じて、海洋セクターとともに、加盟国 (特に沿岸地域、島嶼地域、周縁地域) の持続可能な発展、経済成長、社会統合を最大化するような、調整され一貫した意思決定を促そうとする政策」³²⁾とされる。元々は沿岸域管理の文脈から派生した考え方で、水質管理とも関連しつつ展開してきた³³⁾。EUにおいて、沿岸域管理と水質管理から、海洋空間計画がどのように要請されてきたか考察する。

まず沿岸域管理の文脈では、EUはかねてから統合的沿岸管理 (Integrated Coastal Zone Management) の考え方の下で、沿岸域管理において海域と陸域に関わる諸要素を統合することを強調してきた³⁴⁾。沿岸域という海と陸の結節点における統合的な管理の考え方は、沿岸域がセクターごとに管理される

ことで、管理がバラバラに、時には相互に衝突しうることに対する対応として生じてきたものである。それがより広い海洋政策にも適用され、統合的的海洋政策 (Integrated Maritime Policy) が提案されるようになった³⁵⁾。その中で、統合的な海洋管理において法的明確性と予見性をもたらすとともに、海域の効率的利用やエコシステムを考慮した意思決定を可能にするために計画制度が望ましいとして、海洋空間計画 (maritime spatial planning) の制度化が推進されてきたのである³⁶⁾。

海における水質管理は、統合的的海洋政策を環境面から実現するためのものと位置付けられる。EUは2000年の指令によって河川、海洋等の水質・利用等に係る制度設計を加盟国に求めた³⁷⁾。そして、2008年の海洋戦略枠組指令は、2020年までに海洋における良き環境状態の達成を求めるものとして制定された³⁸⁾。同指令は、エコシステム・アプローチの適用を求め、人間活動による負荷を良き環境状態に適合できるようにすることとしている。これは海洋活動を直接規制するものではないが、諸活動による影響について、良き環境状態に関わる決定をする際に考慮することを求める。イギリスも含めたいくつかの加盟国は、同指令を実施するために海洋空間計画制度を用いることとなった³⁹⁾。

イギリスはこうしたEUの政策を受けて2009年に海洋空間計画制度を設けたが、EUは2014年にさらに、加盟国に海洋空間計画制度の設置を義務付けるまでに至っている。2014年の海洋空間計画指令 (Maritime Spatial Planning Directive) は、海洋空間計画制度を設けることを加盟国に義務付けるとともに、その目標、計画手続、考慮事項、参加手続を定めている⁴⁰⁾。指令の定める要件は最低限のものであるため、制度設計における加盟国の裁量の余地はかなり広いが、計画制度を設けることを義務付けた意義は大きい。

なお、EU自体が海洋空間計画を推進する意味合いは、次のようなものである。つまり、法的明確性と予見性をもたらす計画によりEUの海洋経済における競争性を増進させ、越境的影響を持つ海洋活動について共通のアプローチを可能とし、域内市場における許可制度を簡素化し、複雑なエコシ

テムに対して全体的なアプローチを可能にするといった意義があるのである⁴¹⁾。

2. イギリスの法的対応：2009年海洋・海岸アクセス法 (Marine and Coastal Access Act 2009)⁴²⁾

(1) 概 要

国際レベルとEUレベルでの潮流を受けて⁴³⁾、イギリスにおいても統一的な海洋空間管理の必要性が認識されるようになってきた。2002年ごろから政府内での検討が始められ、2006年に海洋法案についての意見聴取文書、2007年に海洋法案白書が公表され、公衆への意見聴取がなされた。2008年に議会に法案が提出され、2009年に海洋・海岸アクセス法（以下、「2009年法」とする）として制定された⁴⁴⁾。

従来も海洋管理の仕組みがなかったわけではないが、分野ごとに免許や許可の仕組みがばらばらであった⁴⁵⁾。2009年法は、海洋の空間利用に係る新たな計画制度を設けるとともに、その計画策定と執行を行う新たな行政機関を設け、既存の免許・許可を維持しつつも同機関に移管した。それによって、海洋空間の利用に係る計画と執行を一元的に行いうる仕組みを形成したのであり、新たな海洋管理制度を導入したものと評されている。

具体的には、海洋管理機関の設置（第1部）、海洋計画制度（第3部）、海洋活動の免許（licensing）制度の統合（第4部）、海洋保全区域（marine conservation zones）制度の導入（第5部）などにより、新たな機関、空間計画と免許、保護区といった海洋管理の制度を定めている。第5部の海洋保護区については本稿では扱わない⁴⁶⁾。

(2) 対象となる海域、計画区分

2009年法はイギリス海域（UK marine area）を対象としている。それは、イギリスに隣接する領海内の海域（area of sea）、排他的経済水域内の海域、（それ

ら以外の)大陸棚のイギリス側の海域,並びにこれらの海域の海底及びその地下とされる(2009年法42条1項)⁴⁷⁾。領海だけでなく,排他的経済水域及び大陸棚(以下,「排他的経済水域等」とする)の海域をも対象としている。また,海域と海底とともにその地下をも対象とするが,それは二酸化炭素貯留といった用途を想定しているためである。

2009年法では海はまず,近海(inshore)と沖合(offshore)に二分される。近海域(inshore region)は12カイリの領海内の海域を指し,沖合海域(offshore region)は領海外の排他的経済水域及び大陸棚の海域を指す(同法322条1項)。それゆえ本稿は,2009年法の文脈では便宜的に,近海域と領海を,沖合海域と排他的経済水域及び大陸棚の海域を同義のものとして用いる。

2009年法は,国連海洋法条約第5部にに基づき,排他的経済水域における主権的権利(同条約56条)を行使するために,排他的経済水域の設定を可能にしている(2009年法41条3項)。それに基づき,2013年排他的経済水域命令(Exclusive Economic Zone Order 2013)によって海域が指定されている。これ以前には,漁業,エネルギーに係る個別法によって排他的経済水域の一部区域が指定され,個別の利用に供されてきた⁴⁸⁾。2009年法はこれらを統合し,各法の区域間における不統一をなくすものである⁴⁹⁾。また,大陸棚については,1964年法大陸棚法1条7項に基づき,2013年大陸棚(区域指定)命令(Continental Shelf (Designation of Areas) Order 2013)によって指定されている⁵⁰⁾。

2009年法の適用区域について整理しておく。2009年法は海洋計画の対象海域について,イギリス海域を,イングランド近海域・沖合海域,スコットランド近海域・沖合海域,ウェールズ近海域・沖合海域,北アイルランド近海域・沖合海域の8つの海域に区分している(同法49条1項)。これらのうち,スコットランドと北アイルランドの領海(近海域)については,スコットランド政府と北アイルランド政府が管轄権を持つため,2009年法は適用されない。イングランドとウェールズの領海及び全ての排他的経済水域等(沖合海域)については,イギリス政府が管轄権を持つため,2009年法はそれらの海域を適用対象としている。とはいえ,各海域の海洋管理権限は,領海

の内外を問わず、各海域に隣接するスコットランド・ウェールズ・北アイルランド各政府の行政庁に委任されており、イギリス政府の主務大臣の有する権限はイングランド海域（領海・排他的経済水域等）に限定されている。なお、イギリス政府の主務大臣の権限は、海洋管理機関に委任されている。それゆえ、（全国計画である海洋政策方針を除き）海洋管理機関を中心とした計画・免許制度はイングランド海域（イングランド近海域、イングランド沖合海域）にしか及ばない。とはいえイングランド以外の各地域でも概ね同様の制度が採られている⁵¹⁾。

イングランド海域は、計画区域として11の海域に区分されている。東部近海域・沖合海域、北東部近海域・沖合海域、北西部近海域・沖合海域、南部近海域・沖合海域、南西部近海域・沖合海域、南東部近海域である⁵²⁾。そのうち、東部近海域・沖合海域については既に海洋計画が策定されている。

（3）2009年法における海洋計画制度

2009年法は海洋計画制度として、計画制度と免許制度、それらを行う新たな海洋管理機関（Marine Management Organisation）を設けた⁵³⁾。計画制度は、イギリス海域全般に適用される全国計画である「海洋政策方針（Marine Policy Statement）」と、各海域の「海洋計画（Marine Plans）」の二層からなる。海洋政策方針は、各地域政府が管轄権を持つ海域をも対象としたものであるため、イギリスの主務大臣とともに、スコットランド・ウェールズ・北アイルランドの主務大臣等によって共同で策定される（2009年法44条4項、45条1項）。海洋計画は、イングランド海域ではイギリスの主務大臣が策定権限を有するが、その権限は海洋管理機関に委任されている。地方自治体ではなく、中央の独立行政機関である海洋管理機関が計画策定をしている。海洋管理機関は、2009年法によって新しく設置された行政機関であり、海洋計画策定権限とともに計画執行に係る一定の免許・許可権限も委任されており、イングランドにおける海洋計画の策定と執行を担っている。

全国計画である海洋政策方針は、イギリス海域の持続可能な発展の実現の

ための一般政策（同法44条1項）とされるが、法律上は内容についてそれ以上の規律はなされていない。策定手続については次のように法定されている。主務大臣等はまず、策定における関係者及び公衆の関与について示す公衆参加方針（statement of public participation）を公表する必要がある。そこでは、策定のタイムテーブル、草案への意見提出の機会などが示されることになる。海洋政策方針は、戦略的環境影響評価を含む持続可能性評価⁵⁴がなされ、公衆からの意見提出手続を経た上で、国会の議を経て、主務大臣によって策定される（同法附則5第4-12条）。策定された海洋政策方針については係争が可能である。同方針によって利益を侵害された者は、実体的又は手続的違法を理由に裁判所において争うことができる（同法62条）。こうした海洋政策方針に係る法条は、都市農村計画法制における重要基盤整備事業に係る2008年計画法の全国計画政策のものと類似している。

次の海洋計画は、個別の海域ごとに海洋管理機関によって策定される。計画内容について2009年法は、① 持続可能な発展のための政策、それと関連した政策を含むこと、② 海洋政策方針と適合すること、③ 関連する陸域の空間計画（都市農村計画法の地方計画など）と適合することが規定されている（同法51条、附則6第3条）。また、計画策定における考慮事項として、関連計画、公衆からの意見、他機関からの意見などが挙げられている（同法附則6第9条）。このように計画内容について法律がほとんど規律せずに行政機関の裁量に委ねるのは、他の空間計画においても見られるものであり、海洋計画に特有ではない。

策定手続としては、（先の海洋政策方針と同様に）公衆参加方針を定め公表することが求められている。また、持続可能性評価、公衆からの意見提出手続を経る必要がある。これらに加えて海洋計画では、独立審査（independent investigation）の手続を経ることになる（同法附則6第13条）。独立した審査官が草案とそれに対する意見を精査し、海洋管理機関に勧告をするという手続である。海洋管理機関は、勧告等を考慮して、最終的に海洋計画を策定し公表する。都市農村計画法の地方計画の策定においても類似の仕組みがある。な

お、海洋計画も海洋政策方針と同様に、利益を害された者が裁判所で争うことが可能である。

公衆参加方針において、どのような手続参加が明示されているかを見ておく。というのは、公衆参加方針は計画策定機関を自己拘束し、方針で示された手続を履踐することを法的に求めるため、方針における参加は法的に保障された参加手続の一環をなすからである。海洋計画における公衆参加方針は、計画策定前に海域ごとに策定されるが、海域ごとの内容に大きな差異は無いようである。公衆参加方針のガイダンスが発せられており⁵⁵⁾、基本的にはこれに沿っている。当該ガイダンスでは、参加原則として、計画策定の早期の段階から関与、利害関係者との間で意味のある協議のために効果的手法と十分な時間での参加、多様な人々に対して異なる協議手法、人々の多様性とそのライフスタイルの多様性の尊重（性別、年齢、人種、能力等にかかわらず声を聴く機会）、関与の目的と時期等の明確化、表明された見解の考慮の明示、文書の公開、簡素な英語の使用が挙げられている。多様な利害関係者を想定して、多様な手法により、早期から多段階的に関与を可能にしようとするものである⁵⁶⁾。なお、こうした参加原則は都市農村計画の地方計画策定におけるものと同様のものといえる。

これらの計画が海洋活動に係る免許・許可にどのように法的に影響を与えるのかを見ておく。2009年法は、海洋政策方針と海洋計画を合わせて海洋政策文書（marine policy documents）とし、海洋区域に影響を与える行為等の免許・許可や執行において、行政庁は原則として海洋政策文書に従わなければならないとしている（同法58条）。この対象とはならない海洋活動に係る許可もある（2008年計画法の下での開発許可）が、その場合でも、海洋政策文書を考慮することが求められている。それゆえ、海洋活動に係る個別の行政決定において、概ね拘束的に作用するものとなっている。

以上のような2009年法における海洋空間計画制度は、計画内容、策定手続等において、都市農村計画法制における仕組みを模したものとなっている⁵⁷⁾。計画裁量が広範に認められる一方で、公衆参加手続と争訟手続が保障

されたものとなっている。公衆参加は、少なくとも制度上は、直接の利害関係者だけでなく一般公衆にも開かれた参加が保障される形となっている。しかし実際には、陸域の都市農村計画法との対比から、海洋計画について集権的との批判も少なくない⁵⁸⁾。都市農村計画法の地方計画は地方議会を経て策定され、近年では地域による意思決定を重視する傾向があるのに対して、海洋計画がトップダウンで策定される仕組みであるためである。

(4) 海洋活動に係る海洋免許 (marine licences)

海洋活動に係る免許・許可は様々な行政庁によって担われていることが多いが、イギリスもかつては例外ではなかった。それに対して2009年法は、海洋に係る新たな免許制度(海洋免許)とその権限を持つ行政機関を設け、関連許認可手続との併合審理を可能とすることで、海洋活動に係る免許・許可制度の統合が行われた。また、他法の免許・許可等の権限を海洋管理機関に移譲したり、委任したりもしている。

まず海洋免許は、海洋における多くの活動を対象とした免許制度として設けられた。免許対象となる行為は、建築・改修、浚渫、砂利採取、物の堆積・廃棄、物の焼却、物の除去、船の沈没、爆発物の利用など(同法66条1項)である⁵⁹⁾。海洋管理機関が海洋計画等に基づき審査をすることになる。港湾事業、電力事業においては、海洋免許と個別法の許可等が同時に必要になるが、それらの審理を海洋管理機関が一括して行うことも可能としている(同法78条、79条)。但し、エネルギーに係る一定の行為(石油・ガス開発、二酸化炭素回収貯留に係る海洋活動)は海洋免許の適用除外とされ、洋上風力発電所などの重要基盤整備事業に係る開発も対象外である。それらは別の法に基づき、主務大臣が一元的に許可をすることになる⁶⁰⁾。但し、主務大臣は許可に際して海洋計画を考慮する。

海洋免許の申請がなされると、申請が公示される(同法68条)。海洋管理機関は、協議相手と協議をするとともに、公衆から意見が提出された場合にはそれを考慮する(同法69条3項、4項)。海洋管理機関は必要があれば、手続

保障の厚い審問手続をとることが可能である（同法70条）。こうした審査手続は、都市農村計画法の計画許可手続と類似したものである。

（5）海洋管理機関（Marine Management Organisation）

2009年法に基づき新たに設立された海洋管理機関は、主務大臣から海洋計画の策定権限と海洋免許の権限の委任を受けてそれらを行行使するなど、海洋管理の実務を一手に担う行政機関である（同法1条⁶¹⁾。主務大臣に残っている権限は、計画策定においては、公衆参加方針の承認権限、海洋計画草案の承認権限、海洋計画の公告（公表）権限等、海洋免許においては免許対象の変更権限、規則制定権限等であり、主務大臣は海洋管理機関の法執行の適正を担保する役割となっている。

2009年法はまず、これまで主務大臣、環境庁などによって行使されてきた権限のうち、海洋活動に関する一定のものを海洋管理機関に移譲している（同法4-13条）。漁船の免許、アザラシ等の捕獲免許、（一定規模以下の）発電所建設許可などである。次に、海洋計画の策定及び海洋免許に係る権限について、主務大臣が海洋管理機関に委任可能としており（同法55条、98条）、実際にほとんどの権限が委任されている。また、主務大臣等からの事務の委託も明記されている（同法14-22条）。さらに、海洋管理機関が許可権限を持たない海洋活動については、権限を持つ行政庁から協議を受ける地位にある（同法23条。2008年計画法における大規模開発に係る主務大臣の開発許可など⁶²⁾。このように、一定の海洋活動に係る権限を一元的に行使しようとともに、それ以外の海洋活動についても海洋管理の観点から意見を述べるという役割を担っているのである。

3. 実際の海洋政策方針、海洋計画の検討

全国計画としてのイギリス海洋政策方針は2011年に策定された⁶³⁾。それに基づき、現在、海洋計画区ごとに海洋計画の策定が進められている。イン

グラウンドに係る 11 の海域のうち、現在のところ、東部近海域と東部沖合海域を対象とする海洋計画が策定されている⁶⁴⁾。また、南部近海域・南部沖合海域については海洋計画案が意見聴取手続に付されており、他の全ての海域においても策定作業が始まっている。

海洋政策方針と海洋計画について、計画内容の詳細の検討は筆者の能力を超えるため、以下では、計画策定・決定における原則・考慮事項、計画の特徴、計画の規律密度、二段階の計画での役割分担など、海洋空間計画とそれに基づく決定等の制度設計に関わる点について検討する。

(1) 海洋政策方針 (Marine Policy Statement)

まず海洋政策方針以前に、より抽象的な海洋目標が 2009 年に示されている⁶⁵⁾。そこでは 5 つの目標が示されている。① 持続可能な海洋経済の実現 (安全で、収益性があり、効率的な海洋ビジネスを促進するなど)、② 強靱、健全かつ公正な社会の保障 (海洋環境・海洋景観等の享受、海洋資源への公正なアクセスなど)、③ 環境の制限の下での生 (生物多様性保護、海洋エコシステムの機能維持など)、④ 良き統治の推進 (協働的な意思決定、比例的な規制、エコシステム・アプローチなど)、⑤ 健全な科学の責任のある利用 (研究・データ収集の推進、予防原則など)。多様な、時として衝突しうる目標が掲げられているのである。

海洋政策方針は、海洋計画システムの全体について、「海洋政策方針と各海洋計画が海洋活動に対する新たな計画主導 (plan-led) システムを形成する」とする。そして、「海洋区域とその資源の管理、海洋空間での諸活動に対して、政策の一層の一貫性ととも、将来志向で積極的な空間計画アプローチを提示する」と述べる⁶⁶⁾。様々な海洋活動を包括的に計画統制するとともに、単に統制するのではなく、将来を見据えつつ活動を促進することをもその役割としている。

海洋政策方針は、先の海洋目標を実現するものとして、海洋計画の策定とそれに基づく決定 (海洋免許等) における原則を掲げている。海洋計画策定における原則として、法令に適合し、関連計画・政策等を考慮するとともに、

① エコシステム・アプローチに基づくこと、② 参加的であり、また利害関係者・専門家等から提供されたデータに基づくこと、③ 迅速かつ効果的であることが求められている⁶⁷⁾。①のエコシステム・アプローチ (ecosystem-based approach) は、UNESCO が示す海洋管理に係る方法で、EU、イギリスにおいても採用されているものであり、人間活動からの集成的な負荷を、海洋の良好な環境状態を達成できる水準以内に維持することを指す。詳細については、V で後述する。計画策定においてはさらに、堅固な資料を基礎にしつつも、資料に欠ける場合には全体的なリスクを基礎にしたアプローチ⁶⁸⁾の中で予防的手法を適用することが求められている。海洋計画は、将来志向で、特にモニタリングと再検討を通じて、様々な将来の需要やシナリオ (新たな証拠、技術革新、発展する技術や技能を含む) を予期し、対応しうる柔軟性を備える必要がある。他方で、意思決定者や他の利用者にとって明確性を示すことが必要とされる。また、海洋政策方針では、海洋計画は、多様な活動と需要についてできる限り反映し対応すべきで、多様な活動について制約のある区域、適切な区域を特定すべきであるとされる。これにより、現実の又は潜在的な紛争を減らし、海洋の諸活動の整合性を最大化し、複数の利用の共存を増進するのである。利害関係者と地域コミュニティを計画策定に関与させることで、計画主導の提案に従う可能性を最大化し、相互に適合的な利用の余地を特定し、潜在的な紛争を最小化する。加えて、諸活動の潜在的影響、累積的影響についても管理方法を示すことも海洋計画に求められる⁶⁹⁾。

次に、海洋計画に基づく免許等の決定について、海洋政策方針は次のような原則を掲げる。まず計画主導として、海域ごとの海洋計画がある場合にはそれに従って、無い場合には全国の海洋政策方針に従って判断する。また、関連する政策、計画等を考慮するとともに、陸域の計画庁その他の規制機関との適切な連携、協議相手等との協議を通じて決定する。健全な科学の責任ある利用の下で、不確実性の余地を認めてリスクを基礎にしたアプローチをとる。特に重要な海域 (保護区、指定区域など) への潜在的な影響に対しては細心の注意を払う。開発の諸段階においてありうる負の影響について、条件

を付するなどによりそれを避け、できなければ緩和する。その際には、潜在的影響を比例する形で条件を付し、適切な場合には代替地や代替デザインも検討される⁷⁰⁾。

これらの原則に基づき、計画策定・決定において調整や考慮が求められる諸活動と個別の考慮事項が示されている。考慮事項としては、海洋生態系・海洋生物多様性、大気質、騒音、海水質、海洋景観、海底歴史遺産、気候変動への適応と緩和、沿岸変化と洪水について、考慮の仕方が示されている⁷¹⁾。海洋における主要な活動等として、海洋保護区域、防衛・安全保障、エネルギー生産とそのインフラ、港湾・海運、砂利採取、海洋浚渫・土砂処分、海底ケーブル、漁業、養殖、上水管理、排水処理・処分、観光・レクリエーションが挙げられ、調整における考え方が示されている⁷²⁾。

このように海洋政策方針は、影響の不確実性や将来の利用可能性の一方で、明確性の要請をも満たすように、多様な主体の協働を通じて計画を策定し執行するものとしている。そして、多様な活動の利用調整と様々な事項の考慮における一般的な考え方を示しているのである。

(2) 東部近海域・沖合海域海洋計画 (East Inshore and East Offshore Marine Plans)⁷³⁾

東部近海域と東部沖合海域の2つの計画区域について、一体として策定されたのがこの海洋計画である。近海域と沖合海域について、その特徴と海域内の活動において多くの共通性があるため、統一的なアプローチをとる必要があり、一つの計画として策定されている⁷⁴⁾。他の海域でも同様の形で計画が策定される方向である。また、計画期間は20年とされている。

計画内容としては、当該海域の特性を考慮して、上記の海洋政策方針をより具体化したものである。海洋政策方針において示された考慮事項について、具体化した政策・調整方針とその正当化根拠を示している。また、それぞれの政策を地図に落とし込んで、即地的な規律を及ぼしている⁷⁵⁾。抽象的な考慮事項の具体化であり、これは都市農村計画における全国計画政策と地方計画においても見られるものである。

調整方針や考慮事項が示されている事項としては、経済、社会・文化、環境、気候変動、統治、防衛、石油・ガス、洋上風力発電施設、潮流・波力、二酸化炭素回収貯留、港湾・海運、浚渫・廃棄、砂利採取、海底ケーブル、漁業、養殖漁業、観光・レクリエーションがある。既存の活動が行われている海域やその候補海域、環境保護区等については地図で示され、当該海域においてその他の活動が行われる場合には、どのように調整を行うかが示され、考慮事項についてはどのように考慮するかが示されている。

政策の具体化⁷⁶⁾の例として、まず洋上風力発電施設について見る。洋上風力発電施設の設置候補区域は、国有財産管理を行うクラウン・エステートによって入札の下で貸付がなされる。それを前提に、本海洋計画では次のような調整方針が示されている。クラウン・エステートによる洋上風力用の海底貸付（その合意がある場合も含む）のなされている区域に影響を与えうような開発は、以下の場合を除いて許可されるべきではない。a) 発電施設の建設・運営・維持・廃止を阻害しないことを明確に示す、b) 貸付や合意が撤回されて再入札に付されていない、c) 貸付や合意が終了している、d) そのほか例外的な状況がある。また、第3ラウンド入札のゾーン内の洋上風力発電提案は、その関連事業やインフラも含めて、支持されるべきである⁷⁷⁾。このように、洋上風力発電施設の設置を推進する形での利用調整の方針が採られている。なお、潮流・波力発電といったまだ実用化には至っていない再生エネ技術についても、その候補海域は財産管理を行うクラウン・エステートが示しているため、候補海域に影響を与えうような開発等は制限されている⁷⁸⁾。将来の海洋利用をも想定した計画となっているのである。

もう一つの例として、海洋遺産の政策について見るが、本計画の対象区域では沈没船が多く、それへの影響を回避・緩和する調整方針が採られている。つまり、海洋遺産に影響を与える提案は、以下のことを示す必要がある（以下は望ましい順である）。a) 遺産の重要性に寄与する要素を低減させたり、害したりしないこと、b) もし低減や害があるとしても、それをどのように最小化するか、c) 最小化できない場合にはいかに代償措置をとるか、d) 最小

化も代償もできない場合には提案の持つ公益性⁷⁹⁾。海洋空間は立体的であるため、遺産のある海域での他の活動が認められないわけではなく、その影響の観点から立体的に利用調整を行い、可能な限り共存を図ろうとしている。

これらの例のように、海洋計画では既存の及び潜在的な海洋利用に係る調整方針、考慮事項の考慮方針が定められている。計画が対象とする海洋利用等について海洋計画が規制をするというよりも、個々の海洋利用等は免許・許可の法に基づき規制されるが、海洋計画は海洋利用間の調整、累積的な環境等への影響の考慮を可能にするようにしているのである。日本の都市計画におけるマスタープランのような役割を果たしているともいえよう⁸⁰⁾。

V. イギリス海洋計画制度の特徴と 日本への示唆

以上のようなイギリスの海洋空間計画制度について、日本法の視点から見えてくる特徴に関して、5点に渡って検討してゆく。計画の対象範囲、計画主体と自治体の役割、採られるべき原則等（予防原則、エコシステム・アプローチ）、計画の性質、参加の要請といった特徴を取り上げる。

第1に、イギリスの海洋空間計画は、領海のみでなく、排他的経済水域及び大陸棚に係る海域をも対象としている。領海と排他的経済水域等とは、国家の持つ権能という点では大きな違いがあるが、空間としては連続しており、活動や影響が両空間をまたぐため、一体として対象とされているのである。実際に現在策定されている海洋計画は、領海と排他的経済水域等を一つの計画で包摂しており、またその計画内容も領海か排他的経済水域等かによって大きな差異は見られない。

他方でイギリスの海洋空間計画は海岸を対象としていない。統合的沿岸域管理の観点からすれば、海岸を含む沿岸域を一体的に管理することが求められるが、イギリスでは海岸を含まずに排他的経済水域等を含めている。これ

はおそらく、陸域の土地利用計画が海岸をも含む形で確立しているためであろう⁸¹⁾。海岸の管理は土地利用の一環として自治体が行い、海洋の管理は国が行うという陸域と海域とでの役割分担を反映した制度設計と考えられる。

日本においては、これまで自治体が一定の海洋管理を行ってきたことを踏まえて、自治体と国との役割分担をも含めて、計画の対象範囲について考えることが求められよう。また、沿岸域では総合的管理がかねてから求められており⁸²⁾、実際に自治体による取組みも見られることから、沿岸域について海岸等の土地利用をも含みつつ計画化するといったことは考えられる。他方で、領海と排他的経済水域等とは国家の権利が異なり、また排他的経済水域等の戦略的活用はいまだそれほど想定できないことからすれば、イギリスのように領海と排他的経済水域等を対象とした計画制度は、日本ではまだ現実的でないかもしれない⁸³⁾。実際に領海のみを対象として海洋空間計画を制度化している国もある。

第2に、計画の策定・執行は、イギリスでは国の行政機関である海洋管理機関が一手に担っている。海洋における自治体の役割はかなり限定的である。但し、スコットランドでは、スコットランド政府によるスコットランド海域の海洋計画とともに、各地域の海洋計画も策定される予定である。それはスコットランド政府と自治体の共同で策定される⁸⁴⁾。

日本に目を向けると、沿岸域の管理についてこれまで管理を行ってきた地方自治体に対して、立法化においてどのような地位を与えるかが問題となろう。立法化の際に、沿岸域について地方自治体の管理権を認めるべきとの主張はかねてからなされてきた⁸⁵⁾。また、自治体による総合的な海洋管理計画の取組みも見られるようになってきている⁸⁶⁾。それゆえ自治体が海洋管理の一主体として位置付けられることになろう。

自治体が一定の管理権を持つとした場合に、国と自治体の役割分担、及び都道府県と市町村の役割分担⁸⁷⁾といった課題とともに、管轄範囲の設定が課題となる。つまり、領海内での自治体の管轄範囲、都道府県間や市町村間の境界といった課題があろう。領海12カイリまでを管理することは、自治

体の能力からすれば困難であると指摘されている⁸⁸⁾。自治体の管轄範囲は領海内のどこかで線引きが必要かもしれない。また、海における自治体間の境界については、領海内で都道府県の境界が明確に定められている例は限られており、沖合に行くほどあいまいになっている⁸⁹⁾。自治体の一般海域条例等の管理条例でも、対象海域は明示されていない。自治体が計画的管理を行う際にはこれらの課題をクリアする必要がある⁹⁰⁾。

第3に、海洋の特性ゆえに採られるべき原則として、予防原則とエコシステム・アプローチがある。海洋環境及びそれに対する人間活動の影響については分かっていない点が多いため採られる原則である⁹¹⁾。影響による不確実性が高いため予防原則が用いられ、人間活動総体の影響をも考慮するエコシステム・アプローチが求められている。予防原則は、海洋政策方針、海洋計画のいずれにおいても、不確実な状況において適用することが求められる。また、重要な海域において、又は生態系の観点からも必要となる。但し、予防原則の適用においては透明性、バランスも求められている⁹²⁾。

もう一つのエコシステム・アプローチ (ecosystem-based approach) は、海洋活動による環境負荷を個別に検討するのでは不十分であるため、海洋活動総体としての環境負荷を考慮しようとするものである。UNESCO において用いられ⁹³⁾、EU も 2008 年海洋戦略枠組指令で採用したため⁹⁴⁾、イギリスも同指令の国内法化した 2010 年海洋戦略規則において海洋計画等の策定における原則としている。エコシステム・アプローチは、論じられる文脈によって多少異なる含意を持つが、イギリス国内の定義は次のようなものである。「(a) 海洋戦略区域内における人間活動からの集合的な負荷を、良好な環境状態の達成と適合する水準以内に維持すること、(b) 海洋エコシステムが人間に起因する変化に対応しうる能力を阻害しないこと」⁹⁵⁾とされている。これらは不確実性のある海洋における空間計画であるためにより求められるもので、陸域の空間計画とは異なる要素である。

第4に、海洋の特性ゆえに、計画の性質においても陸域の空間計画とは異なる面がある⁹⁶⁾。陸域における都市農村計画は財産権等に対して新たな規制

を及ぼす形で作用することが多い。それに対して海洋空間計画は、既存の多様な規制制度等が存在する中で形成されたものであり、新たな規制を課すというよりも、既存の規制を明確化したり調整方針を示したりするものである。上で日本のマスタープランのような性質と述べたのは、これを意図している。また、海洋計画における政策や方針は必ずしも規範的 (prescriptive) ではなく、指針的 (indicative) なものもある。海洋に係る情報が十分でないために、活動を統制する規範的な政策ではなく、指針的な政策として提示されるものがあり、そして指針的なものとする事で計画に柔軟性を持たせられるようにもしている⁹⁷⁾。それゆえ、海洋計画では規範的なゾーニング地図よりも、指針的地図 (indicative maps) が用いられることが多い。情報不足が理由とされていることからすれば、当該海域についての情報が集積されることで徐々に規範的なものに移行してゆく可能性はある。

他方で、将来志向であるという性質も有する⁹⁸⁾。海洋では潮流・波力発電や二酸化炭素貯留といった未実用の技術の利用が今後期待されている。そうした今後の海洋利用について将来的な可能性を阻害しないように、それらの用途が見込まれる区域を事前に指定し、その区域内での他の開発や活動を抑制している。当該区域内において他の開発や活動が一切認められないわけではなく、将来の事業に支障が出ないようにし、支障があるにしてもそれを最小化したり、代償措置をとることを求めたりといった柔軟な対応が採られている⁹⁹⁾。もちろん陸上でも、将来の事業に備えた仕組み（日本における都市計画事業と建築制限など）は存在するため、これは程度の差に過ぎないかもしれない。

第5に、海洋計画の策定において住民参加や公衆参加は一般的に必要とされよう。日本においても沿岸域管理に関して参加は重要なものと位置付けられる。しかしながら遠洋であれば、利害関係者以外の参加の必要性は薄まると考えられなくもない。これについて、イギリスの制度は沿岸域か遠洋かを問わず同様の参加の仕組みを採用している。その仕組みは、陸域の都市農村計画法と類似したもので、海洋計画の策定のみならず海洋免許においても公

衆参加の機会がある¹⁰⁰)。中心的な仕組みは公衆参加方針であり、住民等などのように参加の機会を設けるかの方針を事前に明示するもので、地域特性に合った参加方針を地域ごとに定めて、より実質的な参加が企図される¹⁰¹)。

日本の公物管理法において参加手続に係る規定は多くはない¹⁰²)。理論の方から、自然公物に係る公共信託論、都市計画領域での参加論の援用などによって、公衆参加や住民参加の必要性が指摘されてきた¹⁰³)。それもあり、河川整備計画や海岸保全基本計画の案の作成において、必要があると認めるときは、公聴会の開催等関係住民の意見を反映させるために必要な措置を講ずることとされている(河川法16条の2第4項、海岸法2条の3第5項)。海洋空間計画等の海の計画的管理においても同様の参加の機会は求められよう。さらにそれを超えて、イギリスのように多様かつ多段階的な参加手続を考えるには、公物法理論における住民の位置付けや行政手続の再検討が必要になるう。

VI. おわりに：公物法理論への課題

公物法において海の管理は、理論の限界を示したり、その見直しを迫ったりする領域であると論じられている¹⁰⁴)。これまでの海洋空間計画の議論からも、公物法理論への課題が垣間見えてくる。それゆえ最後に、本稿の検討から見える公物法理論の抱える課題について、3点に分けて論じておく。

第1に、イギリスの海洋計画の対象範囲には排他的経済水域及び大陸棚に係る海域も含まれていたが、公物法理論はそこまでの公物管理を想定していない点がある。公物は、その概念規定からして「有体物」であるとされる。これは公物法の理論形成時の想定という歴史的理由のためである¹⁰⁵)。排他的経済水域及び大陸棚の海域においては、海面下の土地が国有財産となるわけではない。国連海洋法条約上、その海域並びにその海底及びその下における天然資源開発などの主権の権利が認められているに過ぎない。そうした権

利は有体物ではないため公物としては扱われず、排他的経済水域等には理論的には公物法が及ばないと解される。既存の理論に基づくと、領海では財産管理と公物管理、排他的経済水域等では財産管理しか観念されない¹⁰⁶⁾。

しかし領海と排他的経済水域等は空間的に連続していることからすると、公物法の対象となるか否かによって管理手法を違えることには違和感がある。実際にイギリスにおいても両方の海域を同一の計画に基づき管理している。また、日本の「排他的経済水域及び大陸棚に関する法律」は、「排他的経済水域又は大陸棚における天然資源の探査、開発、保存及び管理、人工島、施設及び構築物の設置、建設、運用及び利用、海洋環境の保護及び保全並びに海洋の科学的調査」などについて、国内法を適用する（3条）としており、その限りでは領海と同様の海洋管理が行われることが想定される¹⁰⁷⁾。この点は公物法理論の限界を示す一側面といえよう¹⁰⁸⁾。

第2に、海洋空間計画における「立体的な」利用調整、許可使用（特許使用）間の調整というものが、公物法理論ではあまり想定されていない。公物管理権は公物の敷地の上下に及ぶとされているが、一般的には「面的な」利用調整を想定したものとなっている¹⁰⁹⁾。海に関する公物管理法も、水域の占用許可（港湾法37条など）、水面の使用許可（漁港漁場法24条など）と面的な利用調整をするもので、国有財産法による海面下の土地の使用許可も同様である。但し実際には、漁業、海上交通、砂利の採取などのように必ずしも排他的に使用するわけではない用途間では、立体的な利用調整はなされている。例えば漁業権に関し、漁業法11条における免許の内容等の事前決定（いわゆる漁場計画）では、立体的・重複的な利用を可能とする利用調整がなされている。

公物法理論では、自由使用と許可使用の調整（自由使用を害しない限りの許可使用）を念頭に置いているが、海においては複数の許可使用の共存のために許可使用間の調整が求められる（港湾管理においても同様¹¹⁰⁾）。立体的、時間的に空間利用を調整することで、環境に配慮しつつ共存が図られるのである。公物法理論においてもこうした輻輳的な許可利用間の調整のために、許可使

用間の調整原理，そのための計画的手法といった議論が求められよう¹¹¹⁾。

第3に，海において管理法制が整備されたとしても，二元的管理体制が残るという点がある。法定外公共用物の管理については，国有財産法に基づく財産管理と公物の機能の維持増進に係る機能管理の分類の下で，財産管理と機能管理を行う機関が異なるという状況があった。つまり，国有財産として国が財産管理をし，機関委任事務としての又は事実上の機能管理を自治体が行っていた。そうした状況は二元的管理体制と呼ばれ，権限の積極・消極の衝突や，自治体の機能管理と並行した国による機能管理の余地といった問題が指摘されていた¹¹²⁾。法定外公共用物のうち里道・水路等については，地方分権改革における法定外公共物法制の改革において，市町村への譲与，自治事務化が行われ，財産管理と機能管理が市町村に一元化され，一元的管理が可能となった¹¹³⁾。

しかし海についてはこうした法整備がなされなかったため，いまだ二元的管理体制が維持されている。管理制度の立法化において，一元的管理体制が望ましいかもしれないが，海面下の土地が国有であるとの実務上の解釈，自治体による沿岸域管理の実績からすれば，空間計画などの管理制度が設けられたとしても，少なくとも沿岸域においては二元的管理体制が残ることになる。二元的管理であっても，財産管理の管理者と機能管理の管理者との役割分担が明確であれば，特段問題は生じないとも考えられる。実際にイギリスにおいては，財産管理と機能管理はいずれも国が行っているが，財産管理はクラウン・エステート，機能管理は海洋管理機関又は主務大臣と，二元的管理といえる状況にある。法律上，役割分担が明確にされているため権限の衝突等は見られない¹¹⁴⁾。

海の管理手法としての海洋空間計画に関して，イギリスの法制度とその実践を基に，計画の特徴について検討してきた。陸域の空間計画との類似点もあったが，むしろ対象となる海域の特性に基づき制度が形成され運用されているといえよう。日本においては，今後，排他的経済水域等を含む海の計画

的管理についてさらなる議論とそれに基づく制度設計がなされようとしている。その過程では、海の特性ととも、これまでの自治体の管理実績をも考慮した制度設計が求められることになろう。また、海の管理の観点から公物法理論における議論が再活性化することも期待される。

注

- 1) 『海洋基本計画』（2013年4月26日閣議決定）1頁。
- 2) 海洋基本計画は、重点的に推進すべき課題の一つとして、「海域の総合的管理と計画策定」を挙げている。同上7頁。
- 3) 海洋空間計画を指す英語としては、‘marine spatial plan’ とともに、‘maritime spatial plan’ というものもある。本稿では、両者を区別せず、共に「海洋空間計画」と訳する。

一般的にも学術的にも‘marine spatial plan’の用語が用いられ、イギリスの法制度においてもこの用語が用いられている。‘maritime spatial plan’はEUにおける用語法であり、marine spatial planよりも広いセクターを対象とし、全体的でセクター横断的なアプローチを可能にするものとされている（See Commission of the European Communities, *Roadmap for Maritime Spatial Planning: Achieving Common Principles in the EU*, COM (2008) 791 final, para.2.1.）。

とはいえ、EUにおける定義でも両者に大きな相違は見出せないため（海洋空間計画指令3条）、本稿では区別をしないこととする。

- 4) See Charles Ehler and Fanny Douvère, *Marine Spatial Planning: A Step-by-step Approach toward Ecosystem-based Management*, 2009 IOC Manual and Guides, 53 (IOC/2009/MG/53) (2009), pp.19–21; Commission of the EC, *ibid.*, paras.2.1–2.2.
- 5) 森田倫子「我が国の海域利用調整の現状と英米における海洋空間計画の策定」『海洋開発をめぐる諸相』（調査資料2012-5）（国立国会図書館調査及び立法考査局，2013年）53頁以下，森田倫子「イングランド東部の海洋空間計画と英国の海洋再生可能エネルギー開発」『再生可能エネルギーをめぐる諸相』（調査資料2013-4）（国立国会図書館調査及び立法考査局，2014年）97頁以下。
- 6) 河川整備計画，道路整備計画などに基づく計画的整備はこれとは別である。
- 7) 高橋寿一「洋上風力発電と海洋空間計画（Maritime Spatial Plan）——ドイツ法を素材として」日本エネルギー法研究所『海の開発・利用に係る法的問題の検討』（日本エネルギー法研究所，2014年）65頁以下，高橋寿一「洋上風力発電設備と海洋空間計画——ドイツ法を素材として」同『再生可能エネルギーと国土利用』（勁草書房，2016年）186–187頁。参照，齋藤純子「統合的的海洋政策の理念と展開——EUとドイツを中心に——」前掲書注5）『海洋開発をめぐる諸相』90–103頁。

- 8) 比較的早い段階のものとして、磯部力「公物としての海域と海域利用権の性質」新海洋法条約の締結に伴う国内法制の研究2号(1983年)160頁以下、成田頼明「空中・地下・海の利用をめぐる法律問題」『転換期の土地問題(ジュリスト増刊)』(1984年)251頁以下、來生新「海の管理」雄川一郎ほか編『現代行政法大系9 公務員・公物』(有斐閣, 1984年)342頁以下。
- 9) 例えば、來生・同上372頁、多賀谷一照「沿岸域の法理への視角」千葉大学論集12巻3号(1998年)49-51頁、三好規正「海岸・海域の公物管理法制と司法審査に関する考察」山梨学院ロージャーナル5号(2010年)128頁、三浦大介『沿岸域管理法制度論——森・川・海をつなぐ環境保護のネットワーク』(勁草書房, 2015年)4頁。
- 10) 法学においては、來生新「海洋の総合的管理の各論的展開に向けて」日本海洋政策学会誌2号(2012年)9頁、來生新「沿岸域の総合的管理」日本エネルギー法研究所『海の開発・利用に係る法的問題の検討』(日本エネルギー法研究所, 2014年)23頁、高橋(2016)・前掲論文注7)184頁。
 参照、海洋政策研究財団編『海洋問題入門——海洋の総合的管理を学ぶ』(丸善, 2007年)150頁以下、森田(2013)・前掲論文注5)64-66頁、海洋政策研究財団『我が国における海洋政策の調査研究報告書』(海洋政策研究財団, 2014年)7-14頁。
 国際比較の観点からの論考として、太田義孝「海洋空間計画(Marine Spatial Planning)の国際的動向とわが国での有効性の考察」海洋政策研究11号(2013年)1頁以下、太田義孝「海洋空間計画の概要と日本における取り組みの紹介」沿岸域学会誌25巻4号(2013年)14頁以下、海洋政策研究財団『各国および国際社会の海洋政策の動向報告書』(海洋政策研究財団, 2014年)。
- 11) 早い段階からの議論として、横山信二「海洋公物管理論」松山大学論集2巻2号(1990年)53頁以下、來生・前掲論文注8)342頁以下。
- 12) 参照、遠藤幸子・岡田康彦・鎌田智ほか「洋上風力発電等の海洋再生可能エネルギーの事業化における法的課題」NBL1008号(2013年)30-32頁、森田(2013)・前掲論文注5)54-62頁。
- 13) 寶金敏明『里道・水路・海浜〔4訂版〕』(ぎょうせい, 2009年)169-180頁、三浦大介「海底地盤の使用・開発と法制度」日本エネルギー法研究所・前掲書注10)36-39頁。参照、塩野宏「自然公物の観念とその管理権」同『行政組織法の諸問題』(有斐閣, 1991年)318-319頁。
- 14) 建設省財産管理研究会編『公共用財産管理の手引き——いわゆる法定外公共物〔第2次改訂版〕』(ぎょうせい, 1995年)6-7頁、中村稔編『国有財産法詳解〔平成27年度版〕』(大蔵財務協会, 2015年)41-42頁。それによる解釈論的帰結について、仲野武志「公物と私所有権(4)」自治研究92巻9号(2016年)42頁。
- 15) 新潟県国土交通省所管公共用財産管理条例, 富山県が管理する国土交通省所管公

共用財産の使用等に関する条例，沖縄県国土交通省所管公共用財産管理規則，徳島県法定外公共用財産管理条例など。

- 16) 三浦大介「公物管理と財産管理——海の管理を素材として」高知論叢 69 号（2000 年）84 頁，三浦・前掲論文注 13）39–42 頁，三浦・前掲書注 9）85–86 頁，仲野・前掲論文注 14）45 頁。参照，寶金・前掲書注 13）221–222 頁，塩野宏『行政法 III〔第 4 版〕』（有斐閣，2012 年）355–356 頁。
- 17) 広島海の管理に関する条例，愛媛県の海を管理する条例，山口県一般海域の利用に関する条例，香川県一般海域管理条例，熊本県一般海域管理条例，福岡県一般海域管理条例，大阪府一般海域管理条例，長崎県海域管理条例など。
- 18) 村上武則「新しい形態の海面利用における行政上の諸問題」広島法学 12 巻 4 号（1989 年）303–305 頁，村上武則『『広島海の管理に関する条例』（平成 3 年）について』広島法学 16 巻 1 号（1992 年）192–196 頁。参照，來生・前掲書注 8）355 頁，横山信二「海の管理と利用に関する法」松山法学 3 号（2001 年）4–10 頁。また，法定外公共用物一般についての条例による機能管理に関して，寶金・前掲書注 13）313–321 頁。
- 19) 村上（1992）・同上 187–191 頁，三浦・前掲論文注 13）42–43 頁。
- 20) 來生（2012）・前掲論文注 10）7 頁，來生（2014）・前掲論文注 10）20–21 頁。
- 21) 特に近年は海洋再生可能エネルギーとの関連で必要性が唱えられている。『エネルギー基本計画』32 頁，総合海洋政策本部「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」（2012 年）4–5 頁。参照，遠藤ほか・前掲論文注 12）34–36 頁，高橋大祐「洋上風力発電の事業化における海洋・沿岸域管理法制度コンプライアンス上の法的課題」環境管理 50 巻 6 号（2014 年）33–34 頁。
- 22) 三浦大介「自治体の公物と住民」兼子仁先生古稀記念論文集刊行会編『分権時代と自治体法学』（勁草書房，2007 年）162 頁。
- 23) 三浦・同上 171–172 頁，來生（2014）・前掲論文注 10）19–21 頁。参照，塩野宏「法定外公共用物とその管理権」塩野・前掲書注 13）330 頁。
- 24) See Charles Ehler and Fanny Douvere, *Visions for a Sea Change: Report of the First International Workshop on Marine Spatial Planning*, IOC Manual and Guides 48 (IOC/2006/MG/48) (2006), pp.24–26; Ehler and Douvere, *op. cit.*, n. 4, pp.19–21; Fanny Douvere, “The Importance of Marine Spatial Planning in Advancing Ecosystem-based Sea Use Management”, (2008) 32 *Marine Policy* 762, p.762; Stephen Jay, “Built at Sea: Marine Management and the Construction of Marine Spatial Planning”, (2010) 81(2) *Town Planning Review* 173, p. 178.
- 25) Maritime Spatial Planning Directive 2014/89/EU.
- 26) Commission of the EC, *op. cit.*, n. 3, p.2. See Maritime Spatial Planning Directive 2014/89/EU, preamble 19 and art. 5(2).

- 27) Ehler and Douvere (2006), *op. cit.*, n. 24; Ehler and Douvere (2009), *op. cit.*, n. 4; Charles Ehler, *A Guide to Evaluating Marine Spatial Plans*, IOC Manual and Guides 70 (IOC/2014/MG/70) (2014). See Feank Maes, “The International Legal Framework for Marine Spatial Planning”, (2008) 32 *Marine Policy* 797.
- 28) See Ehler and Douvere, *op. cit.*, n. 4, pp. 4–5. 各国の海洋空間計画の状況について, Ehler, *op. cit.*, n. 27, pp. 2–3.
- 29) 高橋 (2014)・前掲論文注 7) 74–83 頁。
- 30) オーストラリアは, グレート・バリア・リーフなどにおいて立体的な空間ゾーニングを先進的に行っている。Jon Day, “The Need and Practice of Monitoring, Evaluating and Adapting Marine Planning and Management: Lessons from the Great Barrier Reef”, (2008) 32 *Marine Policy* 823.
- 31) 参照, 齋藤・前掲論文注 7) 84–90 頁。
- 32) Maritime Spatial Planning Directive 2014/89/EU, art 3.
- 33) See Barry Cullingworth, Vincent Nadin, Trevor Hart et al., *Town and Country Planning in the UK*, 15th ed. (Routledge, 2014), p. 293.
- 34) Recommendation of the European Parliament and of the Council concerning the Implementation of Integrated Coastal Zone Management in Europe (2002/413/EC); Commission of the European Communities, *An Evaluation of Integrated Coastal Zone Management in Europe*, COM (2007) 308.
- 35) Commission of the European Communities, *Green Paper: Towards a Future Maritime Policy for the Union*, COM (2006) 275 final; Commission of the European Communities, *An Integrated Maritime Policy for the European Union*, COM (2007) 575 final.
- 36) Commission of the EC, *op. cit.*, n. 3.
- 37) Water Framework Directive 2000/60/EC.
- 38) Marine Strategy Framework Directive 2008/56/EC. See Commission of the European Communities, *Decision on Good Environmental Status of Marine Waters* (2010/477/EU); David Langlet and Said Mahmoudi, *EU Environmental Law and Policy* (OUP, 2016), pp. 238–242.
- 39) Marine Policy Statement, paras. 2.5.9–2.5.10.
- 40) Maritime Spatial Planning Directive 2014/89/EU, arts. 4–6. See Langlet and Mahmoudi, *op. cit.*, n. 38, pp. 249–250.
- 41) Commission of the EC, *op. cit.*, n. 3, p. 3.
- 42) 海洋・沿岸アクセス法とする訳語もあるが, 本法においては, ‘coastal access’ は (海洋管理とは直接関係しない) レクリエーション等のための海岸アクセス義務に關するものであり, 「海岸アクセス」の訳語を採用している。

- 43) 2009 年法による海洋空間計画制度を設けなければ、EU 法に抵触する状態であったわけではない。沿岸域管理や水質管理に係る EU 法の法的要請をも考慮して、イギリスが先進的に海洋空間計画制度を設けたといえよう。
- 44) Department for Environment, Food and Rural Affairs, *A Sea Change: A Marine Bill White Paper* (Cm 7047, 2007); Explanatory notes to Marine and Coastal Access Act 2009.
- See Jay, *op. cit.*, n. 24, pp. 173–191; Sue Kidd, Jim Claydon, Nigel Watson and Stuart Rogers, “Developing the Human Dimension of the Ecosystem Approach: Connecting to Spatial Planning for the Land”, p. 54, in Sue Kidd, Andy Plater and Chris Frid (eds.), *The Ecosystem Approach to Marine Planning and Management* (Routledge, 2011).
- 45) John McEldowney and Sharron McEldowney, *Environmental Law* (Longman, 2010), p. 296.
- 46) 海洋保全区域は、他の法令等による保護・保全区域（野鳥・ハビタット指令に基づくヨーロッパ海洋区域、ラムサール条約に基づくラムサール区域など）とともに、ネットワークを形成して海洋保護を図ることが目指されている（2009 年法 123 条）。
- 保全区域や保護区の指定、ネットワーク形成、そこでの参加論など、法学・政治学の観点からの議論の蓄積もある。Christopher Rodgers, *The Law of Nature Conservation* (OUP, 2013), Chapter 7; Margherita Pieraccini, “Establishing an Ecologically Coherent Network of Marine Protected Areas in English Waters”, (2013) 15 (2) *Environmental Law Review* 104; Margherita Pieraccini, “Rethinking Participation in Environmental Decision-Making: Epistemologies of Marine Conservation in South-East England”, (2015) 27(1) *Journal of Environmental Law* 45; Alex Caveen, Nick Polunin, Tim Gray and Selina Marguerite Stead, *The Controversy over Marine Protected Areas: Science meets Policy*, (Springer, 2015), Chapter 6.
- 47) 海域を、河川等における水域と区別する定義については、2009 年法 42 条 3 項・4 項を参照。
- 48) Fishery Limits Act 1976 における British fishery limits, Energy Act 2004 における Renewable Energy Zone, Energy Act 2008 における Gas Importation and Storage Zone など。
- 49) Explanatory notes to Marine and Coastal Access Act 2009, p. 6.
- 50) 海域の範囲を示す地図については、<<https://www.gov.uk/government/publications/marine-plan-areas-in-england>> [本稿のいずれの URL も 2017 年 5 月 31 日にアクセス]。
- 51) スコットランドと北アイルランドは各地域政府の管轄権が領海まで及ぶため、領

海内については各政府の議会制定法 (Marine (Scotland) Act 2010, Marine Act (North Ireland) 2013) が 2009 年法と同様の計画・免許制度を設けている。排他的経済水域等については管轄権が及ばないため、2009 年法の計画・免許制度が用いられることになる。これに対して、イングランド・ウェールズについては、領海と排他的経済水域等のいずれについても 2009 年法が適用される。

スコットランドは既に計画を策定しており (The Scottish Government, *Scotland's National Marine Plan: A Single Framework for Managing Our Seas* (2015)), ウェールズと北アイルランドは現在策定中である。

スコットランドにおける独自の海洋空間計画システムについて, Angela Hull, "Managing Competition for Marine Space Using the Tools of Planning in the UK", (2013) 28(5) *Planning Practice & Research* 503, pp.507–511 and 515–519.

- 52) Marine Management Organisation, *Marine Plan Areas in England* (2014). 南東部海域は、領海がフランス領海の境界と接しているため、沖合海域の計画区域が設けられていない。
- 53) イングランドにおける概要説明として, Department for Environment, Food and Rural Affairs, *A Description of the Marine Planning System for England* (2011); Marine Management Organisation, *Marine Planning: A Guide for Local Authority Planners* (2014).
- 54) 海洋政策方針と海洋計画はともに, EU の戦略的環境影響評価指令に基づく評価対象となり, それが国内法化された持続可能性評価 (Appraisal of Sustainability) を経る。また, ハビタット指令を受けた国内法でのハビタット規則評価 (Habitats Regulations Assessment) をも経ている。
- 55) Marine Management Organisation, *Guidance: Marine planning—statement of public participation*, <<https://www.gov.uk/government/publications/marine-planning-statement-of-public-participation/marine-planning-statement-of-public-participation#our-stakeholders>>.
- 56) 最初に策定された東部近海域・沖合海域海洋計画においては, 5 回の利害関係者ワークショップ (計 300 人以上参加), 海洋セクターの代表との 400 回の個別会合, 23 回の自由参加会合 (計 700 人以上参加), 非公式の協議 (70 の団体から 2000 以上の意見), 草案について 106 の者から 2000 を超える意見などの多様な関与・参加手続が採られた。Marine Management Organisation, *Statement of Public Participation: South Inshore and South Offshore Marine Plan Areas* (2015), p.8. 参照, 森田 (2014)・前掲論文注 5) 100–101 頁。
- 57) 海洋政策方針は 2008 年計画法における全国計画政策, 海洋計画は 2004 年計画・強制収用法における地方計画と, 制度的に類似点が多い。Cullinworth et al., *op. cit.*, n.33, p.295.

- 58) Hull, *op. cit.*, n. 51, pp. 519–520; Paola Gazzola, Maggie Roe and Paul Cowie, “Marine Spatial Planning and Terrestrial Spatial Planning: Reflecting on New Agendas”, (2015) 33 *Environment and Planning C* 1156, p. 1159.
- 59) 海洋管理機関のHPに詳しい記載がある。<<https://www.gov.uk/guidance/do-i-need-a-marine-licence>>
- 60) 洋上風力発電所については、洞澤秀雄「洋上風力発電所の立地・開発をめぐる法——イギリス法との比較を中心に」札幌学院法学 31 卷 2 号 (2015 年) 65–66 頁。
- 61) McEldowney, *op. cit.*, n. 45, pp. 305–306. See Cullingworth et al., *op. cit.*, n. 33, p. 294.
- 62) Explanatory notes to Marine and Coastal Access Act 2009, pp. 7–8.
- 63) HM Government, Northern Ireland Executive, Scottish Government and Welsh Assembly Government, *UK Marine Policy Statement* (TSO, 2011). (以下、脚注において“Marine Policy Statement”とする。) See HM Government, *Our Seas—A Shared Resource: High Level Marine Objectives* (2009).
- 64) Department for Environment, Food and Rural Affairs, *East Inshore and East Offshore Marine Plans* (2014). (以下、脚注において“East Plans”とする。) 当該計画について、森田 (2014)・前掲論文注 5) 97 頁以下。
- 65) Department for Environment, Food and Rural Affairs, *Our Seas: A Shared Resource, High level Marine Objectives* (2009).
- 66) Marine Policy Statement, para. 1.1.1.1.
- 67) *Ibid.*, para. 2.3.1.1.
- 68) リスクを基礎にしたアプローチ (risk-based approach) とは、海洋活動によるリスクが不確実であり、当該活動が人の健康、生物資源、海洋エコシステムを害したり、海の正当な利用を阻害したり、又はその他の社会的・経済的影響を及ぼすとの懸念がある場合には、防止措置が求められうる、というものである。*Ibid.*, footnote 29. See East Plans, paras. 494–496.
- 69) Marine Policy Statement, paras. 2.3.1.2–2.3.1.6.
- 70) *Ibid.*, para. 2.3.2.
- 71) *Ibid.*, para. 2.6.
- 72) *Ibid.*, chapter 3. なお、漁業について、(漁業権が認められる日本とは対照的に) イギリスでは、少なくとも法制度上・政策上は、漁業活動は海洋における他の開発・活動に比べて、より優先されるものとはされていない。他の開発・活動との調整原則も、漁業活動に優先性を与えるものではなく、一般的に見られる調整原則となっている。See East Plans, para. 3.16 (Policy FISH1 and FISH2).
- 73) 森田 (2014)・前掲論文注 5) 99–110 頁が詳細に紹介している。
- 74) East Plans, para. 22.

- 75) 海洋管理機関の海洋情報システム (Marine Information System) には、既存活動と政策を落とし込んだインタラクティブ・マップがある。<<http://mis.marinemangement.org.uk>>
- 76) 森田 (2014)・前掲論文注 5) 116–117 頁は、政策方針の類型化を行っている。
- 77) East Plans, para. 3.9 (Policy WIND1 and 2).
- 78) *Ibid.*, para. 3.10 (Policy TIDE1).
- 79) *Ibid.*, para. 3.3 (Policy SOC2).
- 80) 日本の都市計画は都市計画区域のみを対象とし、農業地域、森林地域等ではそれぞれの法に基づき規制がなされる。全域を対象として、それらの規制を調整し総合的なものとするのがマスタープランの役割である (一定の自治体では市町村マスタープランが活用され、近年では土地利用基本計画の活用が提案されている)。イギリスの海洋計画は、こうした意味でマスタープランと似た性質を持つ。
- 81) 法定外の沿岸域協定 (Coastal Concordat) を通じて、陸と海との行政機関の協働が図られている。Department for Environment, Food and Rural Affairs, *A Coastal Concordat for England* (2013).
- 82) 例えば、『海洋基本計画』40–42 頁。なお、三浦・前掲書注 9) はさらに河川をも含めて沿岸域の課題を法的に考察している。
- 83) 『海洋基本計画』11 頁は、「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。」としている。
- 排他的経済水域等における管理法制の必要性について、海洋政策研究財団『我が国における海洋政策の調査研究報告書』(海洋政策財団, 2014 年) 8–10 頁。
- 84) The Scottish Government, *Scotland's National Marine Plan* (2015), p. 4.
- 85) 横山信二「海・海岸の管理」高木光・宇賀克也編『行政法の争点』(有斐閣, 2014 年) 230–231 頁, 三浦・前掲論文注 16) 82 頁以下, 來生 (2014)・前掲論文注 10) 20–22 頁。参照, 横山・前掲論文注 11) 53–75 頁, 荏原明則「海域等の利用関係」成田頼明編『行政法の争点 (新版)』(有斐閣, 1990 年) 159 頁。
- 但し、排他的経済水域等の管理については、立論の仕方には差異はあるが、国が管理をすべきとされる。來生・同上 22–23 頁, 來生・前掲論文注 8) 342–375 頁, 橋本博之「海洋管理の法理」碓井光明ほか編『金子宏先生古稀祝賀・公法学の法と政策 (下)』(有斐閣, 2000 年) 672 頁以下。
- 86) 來生 (2012)・前掲論文注 10) 11–14 頁, 來生 (2014)・前掲論文注 10) 25–31 頁, 森田 (2013)・前掲論文注 5) 66–70 頁。なお、政府においても、再エネ事業のための海域利用の調整に当たっては自治体の役割が重要との認識が示されている。『エネルギー基本計画』16 頁, 総合海洋政策本部・前掲注 21) 4 頁。

- 87) 三浦・前掲書注9) 218–220 頁, 日本沿岸域学会「日本沿岸域学会・2000 年アピール——沿岸域の持続的な利用と環境保全のための提言」(2000 年) 4–6 頁。
- 88) 來生 (2012)・前掲論文注10) 7 頁, 來生 (2014)・前掲論文注10) 20–21 頁。国によっては領海3カイリまでを自治体や州政府が管理しているところもある。
- 89) 來生 (2012)・前掲論文注10) 9 頁。参照, 來生・前掲書注8) 356–357 頁, 多賀谷・前掲論文注9) 49–50 頁。
- 90) イングランド海域内における海洋計画の対象海域は, 環境・食料・農村地域省が意見公募手続を経て設定した。Department for Environment, Food and Rural Affairs, *Consultation on Marine Plan Areas within the English Inshore and English Off-shore Marine Regions* (2009)。
- 91) 三浦・前掲書注9) 3 頁は, 海について不確実性に対する法的判断の難しさを指摘する。
- 92) Marine Policy Statement, para.2.6.1.2; East Plans, paras.494–496. EU の2014 年海洋空間計画指令では, 予防原則を考慮することが加盟国に求められている(前文14)。UNESCO では一つの原則例として挙げられている(Ehler and Douvere (2009), *op. cit.*, n.4, p.40.)。
- 93) Ehler and Douvere (2006), *op. cit.*, n.24, p.16. See Ehler and Douvere (2009), *op. cit.*, n.4.
- 94) Marine Strategy Framework Directive 2008/56/EC, art.1(3) and preamble 8. See Maritime Spatial Planning Directive 2014/89/EU, preamble 14 and art.5(1).
- 95) Marine Strategy Regulations 2010, s.5(4). See Douvere, *op. cit.*, n.24, pp.763–765; Jay, *op. cit.*, n.24, p.180.
- 96) See Gazzola et al., *op. cit.*, n.58, p.1156; Paul Gilliland and Dan Laffoley, “Key Elements and Steps in the Process of Developing Ecosystem-based Marine Spatial Planning”, (2008) 32 *Marine Policy* 787, p.788. 参照, 仲野・前掲論文注14) 46–47 頁。
- 97) East Plans, paras.17, 44 and especially 86. 漁業との関係では, 森田 (2014)・前掲論文注5) 119 頁を参照。

日本においても海洋管理に関し柔軟性の必要性が主張されている。三浦・前掲書注9) 224 頁。
- 98) Marine Policy Statement, paras.1.1.1 and 2.3.1.3.
- 99) See East Plans, para.317 (Policy TIDE1) and para.327 (Policy CCS1).
- 100) See Robert Pomeroy and Fanny Douvere, “The Engagement of Stakeholders in the Marine Spatial Planning Process”, (2008) 32 *Marine Policy* 816.
- 101) 実際には, 都市農村計画における同種の方針と比べると, 海域ごとの方針内容の多様性はそれほど見られない。この理由としては, 海洋については地域固有の住民

参加の実績が比較的少ないこと、都市農村計画と比べた場合に区域が広大であること、全ての海域につき海洋管理機関が定めること（都市農村計画では各地方計画庁が定める）が考えられよう。とはいえ、今後、参加の実績が積み重なり、各海域での参加に地域性が見られるようになることで、海域ごとの参加方針に差異が見られることになるかもしれない。

他方で、同方針は参加の機会とともにタイムテーブルを示すため、参加による遅延を避けるよう進行管理をするものとも位置付けられうる。

- 102) 個別の公物管理法における参加の機会について、河川法制に関して三好規正『流域管理の法政策——健全な水循環と統合的流水管理の実現に向けて』（慈学出版、2007年）154頁以下、道路法制に関して洞澤秀雄「空間の観点からの公物法の再検討——近年の道路法見直し議論を契機に」札幌学院法学 26巻1号（2009年）23–29頁を参照。
- 103) 公物法理論において行政手続といった行政過程への関心欠如の指摘として、塩野・前掲書注16）388頁。
- 104) 橋本・前掲論文注85）678–683頁、櫻井敬子「公物理論の発展可能性とその限界——警察権・統治権からの再定義の必要性」自治研究 80巻7号（2004年）41頁。参照、塩野・前掲書注16）376頁注3、櫻井敬子『行政法講座』（第一法規、2010年）147頁、仲野武志「公物と私所有権（5・完）」自治研究 92巻10号（2016年）66–69頁。
- 105) 塩野・前掲書注16）359–360頁。
- 106) 排他的経済水域及び大陸棚における天然資源開発等の権利は、用益物権として国有財産法2条1項4号に基づき国有財産として扱われると解される。参照、三浦・前掲論文注13）37頁。

イギリスにおいてはクラウン・エステートが、財産管理として、領海の土地の貸付、排他的経済水域等の海底利用権の付与を行っている。洞澤・前掲論文注60）57頁。

なお、排他的経済水域等における管理は、国際海洋法条約に基づき認められた主権の権利の限りでの管理であるため、公物法とは異なる法理に基づき管理の制度設計が行われるかもしれないが、その受け皿となる理論は今のところ存在していない。

- 107) 來生（2014）・前掲論文注10）22–24頁も、排他的経済水域及び大陸棚における空間管理権行使の制度や主体の必要性を主張する。
- 108) 橋本・前掲論文注85）680頁は、排他的経済水域等を含む海域全般については公物管理法とは別の視点からの新しい法制度が必要と指摘する。参照、三浦・前掲書注9）168–169頁、仲野・前掲論文注104）69–71頁。
- 109) 但し、河川法の文脈で三次元的な公物管理を論じるものはある。櫻井・前掲論文注104）28–29頁。

道路法における立体道路（47条の7以下）、河川法における立体河川（58条の2

以下)といった立体的利用に係る制度があるが、例外的なものである。参照、宇賀克也『行政法概論 III [第 4 版]』(有斐閣, 2015 年) 549-552 頁。

- 110) 港湾法に関してはさらに、一般の利用がほとんどない港湾につき自由使用原則への疑問が呈されている。木村琢麿「法的観点からみた港湾の現代的課題」都市問題 62 巻 2 号 (2010 年) 53 頁。
- 111) 海の利用関係の特殊性を公物法の観点から論じるものとして、横山信二「海の利用関係」松山大学論集 5 巻 3 号 (1993 年) 48-56 頁。
- 112) 塩野宏「自然公物の管理の課題と方向」塩野・前掲書注 13) 332 頁、塩野・前掲書注 16) 377 頁。
- 113) 塩野宏「法定外公共物法制の改革」同『法治主義の諸相』(有斐閣, 2001 年) 499 頁、宇賀・前掲書注 111) 522-528 頁。
- 114) 例えば、洋上風力発電所の設置においては、海面下の土地の貸付及び海底利用権の付与はクラウン・エステートが担い、発電所の設置に係る許可は小規模であれば海洋管理機関、大規模であれば主務大臣が担っている(洞澤・前掲論文注 60) 53-54 頁)。但し、イギリスの二元的管理については二重の手続との批判もある(Hull, *op. cit.*, n.51, p.520.)。

[付 記] 本稿は、平成 27 年度科学研究費補助金(若手研究(B))(課題番号: 15K21483)を受けた研究成果、及び 2016 年度南山大学パッヘ研究奨励金 I-A-2 を受けた研究成果の一部である。