

米国の沿岸域における法制度の発展

特にオバマ政権により導入された沿岸海洋空間計画(CMSP)について

米国ではオバマ大統領により沿岸海洋空間計画(CMSP)が採用された。これは、包括的で地域に根ざした沿岸地域と海洋区の利用計画を立て、実際の管理を行うというもの。計画にあたっては、十分な科学的知見を用いながら、連邦政府、州政府、インディアン部族とともに計画を策定していく。紛争解決手続の制定にまで踏み込んだ同計画は、わが国の離島振興を考える上でも参考になるだろう。

永野秀雄

I. はじめに

米国は、世界の海洋政策をリードしながらも、国連海洋法条約を批准していないという独自の制度を維持してきた。また、沿岸域の利用を規制する法制度も、連邦国家であるがゆえの特色があります。

オバマ政権では、大統領令により、沿岸海洋空間計画(Coastal and Marine Spatial Planning 以下、CMSP)を採用しました。これにより、米国の排他的経済水域等を九つの

区域に分け、既存の縦割り型の許可行政を超えた包括的な計画を策定しようとしています。さらに、利益が相反するステークホルダーの紛争解決手続まで制度化されており、評価に値します。

本稿では、これらの歴史と制度を紹介したいと思います。読者の皆様にとって、参考になれば幸いです。

II. 米国における沿岸域利用規制の歴史的展開

1. 第二次世界大戦後の動向

米国は、戦前まで、沿岸から三海里の領海だけを主張していました。しかし、二〇世紀初頭にメキシコ湾の沿岸域で石油が発見されたことで事態は変わりました。大陸棚にある地下資源を自国のものにすべきであるとの主張が高まったのです。

トルーマン大統領は、このような主張を受けて、一九四五年に大陸棚に関する二つの大統領宣言を出しました。このうちの 하나가、米国の大陸棚に存在する石油、ガス、鉱物資源について排他的管轄権があることを宣言した「大陸棚の地下及び海底の天然資源に関する米国の政策」です（註1）。この大統領宣言は、それまでの国際法からすると認められないものであり、一方的な宣言ともいえます。しかし、他国も米国に追従する形で自国の權益を確保しようと動きだしました。

二つ目は、連邦政府が、一定の公海上の漁業規制権をもつと宣言したものです（註2）。これは、米国が連邦国家であることから、沿岸域における利用規制を州と調整しようとしたのです。しかし、この宣言に、州が必ずしも納得したわけではありませんでした。

この漁業規制権に関する連邦政府と州政府の紛争は、一九五三年に二つの法律が制定されたことで、一応の決着をみました。まず、①外縁大陸棚法という法律により、連邦政府が、大陸棚にある石油・ガス資源を、開発のために企

業などにリースできるという権限を得ました（註3）。また、②浸水地法という法律により、原則として海岸線から三マイルまでが州の管轄とされました（註4）。

2. 一九六〇年代・七〇年代における海洋政策の確立

冷戦の時代に入ると、米国はソビエトに対抗するために、海洋分野における政策を積極的に推し進めていきます。一九六六年には、海洋資源及び技術開発法が成立しました（註5）。この法律により、海洋科学工学資源委員会（通称「ストラットン委員会」）が設立され、大統領に海洋政策に関する政策上の助言を行うことになりました。この委員会は、一九六九年に米国史上初めてとなる包括的な海洋政策を示す報告書を公表しました（註6）。その後、この報告書に基づき、一九七〇年に海洋気象庁が設立され（註7）、一九七二年には沿岸域管理法が成立しました（註8）。

この沿岸域管理法について、少し触れておきたいと思えます。当時から、沿岸域に人口が集中したことにより、環境破壊や汚染問題が生じていました。この法律は、これらの問題に対処することを目的として制定されました。しかし、先に申し上げたとおり、沿岸域の規制には、州政府と連邦政府との調整が必要です。そこで、連邦政府は、この法律により、州が自主的に沿岸域管理計画を定めることを奨励し、これが策定された場合には連邦政府から補助金が

でるといふ誘導策を採りました。

一九七六年には、漁業保護管理法が制定されました(註9)。この法律は、米国近海で操業する外国漁船に対する規制を求める声を受け、海岸線から三海里の地点から二〇〇海里までを漁業保護水域として指定し、連邦政府が排他的に管轄するという内容になっています。

3. 一九八〇年代・九〇年代の動き

レーガン大統領は、小さな政府をめざし、規制緩和策を推し進めました。その対象は海洋政策にも及びました。その結果、一九七〇年代に確立した海洋管理制度のうち、米国の国防政策や企業自由な活動にとって妨げになるものは規制を緩和すべきであるとの政策が採られたのです。

他方、国際社会では、海洋政策にかかわる大きな進展がありました。米国が漁業保護管理法を制定したことがきっかけとなり、第三回国連海洋法会議において、排他的経済水域を設定すべきだという議論が高まったのです。その結果、一九八二年には、国連海洋法条約が採択されました(一九九四年に発効)(註10)。

しかし、米国は、有力な上院議員らが、同条約を批准すると国家主権を損ない、深海鉱物の開発に関する企業の自由を制限することになると強く主張し続けていることから、今日までこの条約を批准していません。

レーガン大統領は、同条約を批准する見込みがたたないことから、一九八三年に米国は国際法に従った主権と管轄権を行使すると宣言することで、排他的経済水域(二〇〇海里)を設定しました(註11)。この宣言は、批准できなかった国連海洋法条約の一部を国際慣習法として取り入れるという目的をもっています。米国は、この宣言により、一夜にして世界最大の排他的経済水域をもつ国家となりました。

また、同大統領は、一九八八年に領海を三海里から一二海里へ拡張するという宣言を行いました(註12)。同宣言により、米国は、拡張された領海の大陸棚から上空域までの排他的管轄権を有することになりました。

その後、クリントン大統領は、一九九九年に、米国の一二海里から二四海里に及ぶ接続水域に関する宣言を出しています(註13)。この宣言も、批准できていない国連海洋法条約(三三條)の内容を国際慣習法として取り入れたものです。

4. 二〇〇〇年の海洋法制定とその施策

米国の海洋政策に大きな影響を与えるきっかけとなったのは、一九八九年のエクソンバルディーズ号原油流出事故です。この事故は、原油タンカーが人為的ミスにより座礁し、一一〇〇万ガロンもの原油が流出したことで、海上事

故としては最大級の環境破壊を引き起こしました(註14)。

それまで、米国は、海上事故が起きた場合、個別の事案ごとに対処してきましたが、この事件をきっかけに包括的な対応が求められるようになりました。これを受けて、クリントン大統領は、一九九九年に包括的海洋政策についての報告書をまとめさせました。

そして、翌二〇〇〇年には海洋法(註15)が制定されています。この法律によって、包括的国家海洋政策の策定を目的とする海洋政策審議会が設置されました。この審議会では、二〇〇四年九月に「二二世紀の海洋の青写真」、同年一二月に米国海洋行動計画が策定されました。ここでは、持続可能性のある海洋開発を重視した政策が示されています。

ブッシュ大統領は、これらの報告書に添えて、二〇〇四年に海洋政策に関する省庁間委員会を設置する大統領令を出しました(註16)。海洋政策では、縦割り行政の弊害が出やすいことから、管轄権をもつ省庁の責任者をこの委員会に集めて、政策上の調整を行うことにしたわけです。

Ⅲ. オバマ政権下の海洋政策

オバマ大統領による政権交代が生じたことから、海洋政策も共和党的な考え方から民主党の主張を反映したもののへ

と転換していきます。

オバマ政権は、まず、二〇〇九年六月に省庁間海洋政策タスクフォースを立ち上げました(註17)。そして、同タスクフォースによる最終勧告を受けて(註18)、二〇一〇年七月一日、大統領令一三五四七号「海洋、沿岸域、及び五大湖の保護」(註19)を出しました。この大統領令は、オバマ政権の海洋政策の全体像を示しています。また、新たに国家海洋審議会が設立されました。この審議会は、沿岸域にかかわる省庁(国務省、司法省などを含む)の長官、副長官級のメンバーによる本格的なものです。

この大統領令により打ち出された政策の中で、特に注目すべきは、沿岸海洋空間計画(CMSP)の導入であろうと思います。このCMSPは、包括的で地域に根ざした沿岸地域と海洋区の利用計画を立て、実際の管理を行うというものです。計画にあたっては、十分な科学的知見を用いながら、連邦政府、州政府、インディアン部族とともに計画を策定していくことになっています。

同じ沿岸海洋空間を利用するときに、商業的な利用、レクリエーションのための利用、エネルギーのための利用、環境保全や国家安全保障上の活動などが競合しうることは明らかです。この問題を、既存の縦割り型の許可手続の下で解決することはできません。より包括的で、統合的な計画が必要になります。また、環境への配慮や、計画の策定

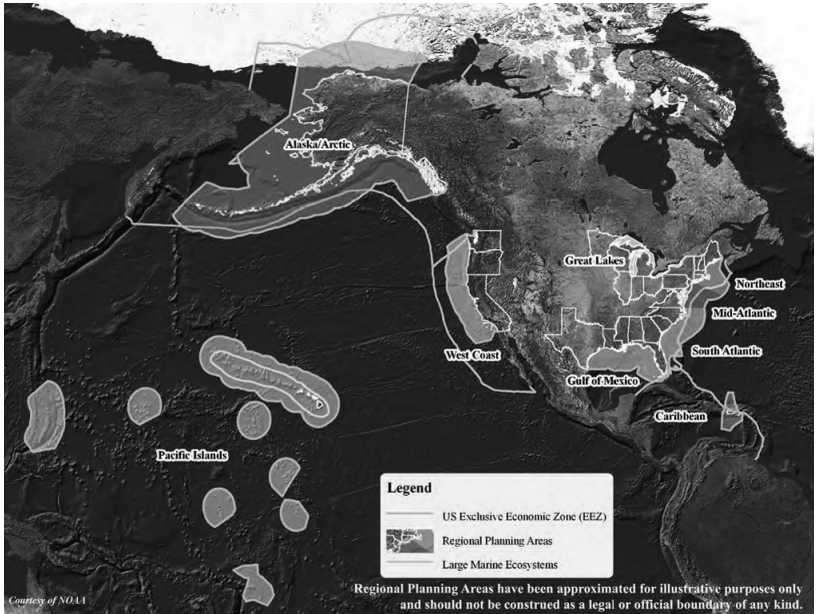


図1 広域海洋エコシステムと区域計画（出典：Final Recommendations at 52）

段階における柔軟性も必要です。

これを行うとするのがCMSPであり、その計画策定手続では、影響するコミュニティとステークホルダーの参加を求めながら、沿岸海洋空間を利用する当事者の紛争を減らすための手続を導入しています。このような手続により規制の効率性を高め、費用を削減し、実施が遅れる事態を減らすとともに、環境保全をも達成しようとしています。

この計画の実施にあたっては、米国の排他的経済水域を北東（Northeast）、中大西洋（Mid-Atlantic）、南大西洋（South Atlantic）、カリブ海（Caribbean）、メキシコ湾（Gulf of Mexico）、西海岸（West Coast）、太平洋諸島（Pacific Islands）、アラスカ・北極圏（Alaska/Arctic）の八区域に分け、これに五大湖（Great Lakes）を足した九つの区域ごとに区域計画を策定することになっています（図1参照）。

各区域には、連邦政府、州政府、インディアン自治区の代表からなる区域計画策定機関が設置され、当該区域の沿岸海洋空間計画と、その目的等の詳細を詰める計画です。そして、全国的な一貫性を保ちながら、各区域の計画策定を支援するために、先ほど触れた国家海洋審議会が指針を策定し、各区域のCMSPを策定段階ごとに承認するという手続をとります。また、計画策定やステークホルダーのため、アクセスしやすい情報管理システムを導入し、データや情報の透明性を確保することになっています。そして、

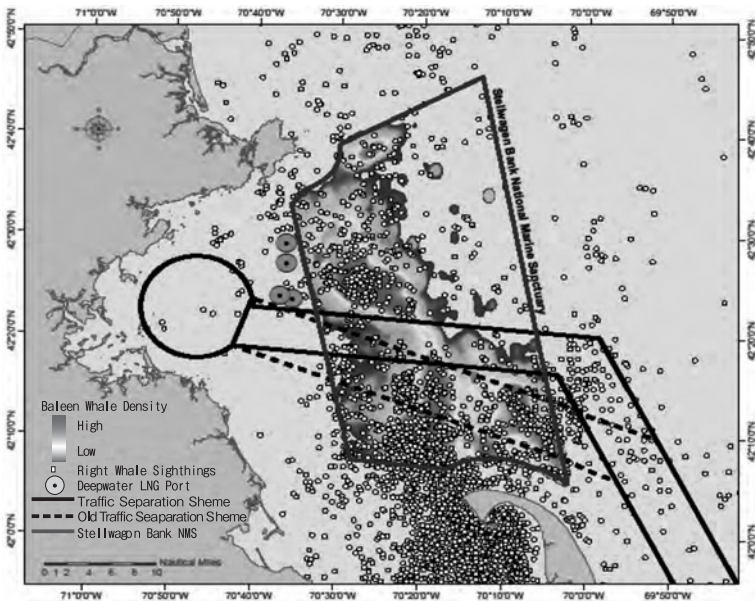


図2 CMS Pによりもたらされる潜在的な利益を示す事例「ステルワーゲンバンク国立海洋保護区」(出典: Final Recommendations at 45)

実施段階では、柔軟性を最大限尊重することがうたわれています。二〇一五年までに、全ての区域でCMS Pが策定される予定です。

なお、省庁間海洋政策タスクフォースによる最終勧告では、CMS Pを実施することで得られる潜在的な利益を示す事例として、マサチューセッツ州プロビンスタウン沖のステルワーゲンバンク国立海洋保護区の例が挙げられています。

具体的には、クジラが同海洋保護区において船舶と衝突するリスクを軽減するために、同州のポストン交通分離計画を包括的計画策定の手法により改訂した事例です。この過程で、海洋気象庁、連邦沿岸警備隊、その他の複数の政府機関とステークホルダーが、①海上交通の必要性、②海中に建設を予定している液化天然ガス基地の設置場所、③絶滅危惧種であるクジラの生息域等を分析しました。

その結果を受けて改訂されたポストン交通分離計画では、(1)ヒゲクジラと、絶滅危惧種であるセミクジラが船舶と衝突するリスクを、推定でそれぞれ八パーセント、五パーセント削減し、(2)この改訂により商業船舶の輸送時間は航行速度によって異なるものの、九分から二二分増えたにとどまり、(3)液化天然ガス基地の設置場所に関する問題は解消されたといえます。さらに、(4)新たに設定された航路により、ポストン交通分離計画に服する商業用漁船とクジ

ラ観察船とが重複して航行する場合が減ったことから、海上の安全性を向上させた」と評価できます(図2参照)。

なお、図2において、中央にある縦になった台形のような区域がステルワーゲンバンク国立海洋保護区であり、その左辺に四つ縦に並ぶ小さな同心円が深海の液化天然ガス基地を示しています。黒い実線が交通分離計画を示し、破線がその旧計画を表しています。なお、海洋保護区の中の「色の濃い部分」がヒゲクジラの生息密度が高いことを示し、白い小さな「○」はセミクジラが目撃された位置を示しています。

IV. わが国の離島振興への提言

これまで紹介してきた米国の海洋政策、特に沿岸海洋空間計画(CMSP)には、わが国の離島振興を考える上で参考になる点がいくつかあります。

たとえば、①沿岸区域と海洋区の利用につき、商業的な利用から国家安全保障上の活動までを総合的に計画する点、②コミュニティとステークホルダーの参加を保障している点、③当事者間の紛争が生じることを前提に、その紛争解決手続を盛り込んでいる点、④排他的経済水域を区分して、それぞれの区域ごとに計画が策定され、段階ごとに国家海洋審議会が承認してゆく制度、⑤情報管理システムの構築

と透明性の確保などです。また、本稿では検討できませんでしたが、九つの区域における離島の位置づけも研究に値するテーマです。

もちろん、わが国には、二〇〇七(平成一九)年に成立した海洋基本法があり、同法に基づき二〇〇八(平成二〇)年三月に閣議決定された海洋基本計画があります。これらにおいて、離島の保全などが国の責務として明記されたのは、大きな前進です。ただし、海洋基本計画では、「沿岸域における利用調整」は考慮されているものの、米国のように紛争解決手続の制定にまで踏み込んでいません。また、「沿岸域管理に関する連携体制の構築」をみても、米国ほど総合的なシステムにはなっていません。

今後、わが国の海洋基本計画を実施していく上で、米国の制度は多いに参考になると思います。特に、排他的経済水域を確保している外洋離島のみならず、近海、内海で自然保護に大きな役割を果たしている離島は、日本国にとって大きなステークホルダーです。この点を重視したわが国の海洋政策が実施されていくことを強く望んでいます。■

【註】

- (註一) Proclamation No. 2667, 10 Fed. Reg. 12,303 (Oct. 2, 1945).
(註二) Proclamation No. 2668, 10 Fed. Reg. 12,304 (Oct. 2, 1945).
(註三) Outer Continental Shelf Lands Act, 43 U.S.C. §§ 1331-56 (2006).
(註四) Submerged Lands Act, 43 U.S.C. §§ 1301-15 (2006).
(註五) Marine Resources and Engineering Development Act, 33 U.S.C. §§ 1101-08 (2006).
(註六) COMMISSION ON MARINE SCIENCE, ENGINEERING, AND RESOURCES, OUR NATION AND THE SEA: A PLAN FOR NATIONAL ACTION (1969).
(註七) See Reorganization Plan No. 4 of 1970, 5 U.S.C. § app. 1 (2006); 5 U.S.C. § 5314 (2006).
(註八) Coastal Zone Management Act, 16 U.S.C. §§ 1451-65 (2006).
(註九) Magnuson-Stevens Fishery Conservation and Management Act, 16 U.S.C. §§ 1801-1891 (2006).
(註一〇) See U.N. Convention on the Law of the Sea art. 101, opened for signature Dec. 10, 1982, 1833 U.N.T.S. 397.
(註一一) Proclamation No. 5030, 3 C.F.R. 22, 23 (1983).
(註一二) Proclamation No. 5928, 54 Fed. Reg. 777 (Jan. 9, 1989).
(註一三) Proclamation No. 7219, 64 Fed. Reg. 48,701 (Aug. 2, 1999).
(註一四) See SAMUEL K. SKINNER & WILLIAM K. REILLEY, THE EXXON VALDEZ OIL SPILL: A REPORT TO THE PRESIDENT (1989).
(註一五) Oceans Act of 2000, 33 U.S.C. §§ 857-19 (2006).
(註一六) Exec. Order No. 13,366, 69 Fed. Reg. 76, 591 (Dec. 17, 2004).
(註一七) The White House, Office of the Press Secretary, Memorandum for the Heads of Executive Departments and Agencies (June 12, 2009).
(註一八) Interagency Ocean Policy Task Force, White House Council on Env't. Quality, *Final Recommendations of the Interagency Ocean Policy Task Force* (July 19, 2010)[hereinafter *Final Recommendations*].
(註一九) Exec. Order No. 13,547 (July 19, 2010).

【参考文献】

- 本稿では、註釈で示した文献以外にも、下記の文献を参照しました。
・高林秀雄『アメリカの深海底開発法 海底鉱物資源に対する政策』（九州大学出版会、一九八一年）。
・Kristin N. Carden, *The Legal Viability of Territorial Use Rights in Fisheries (TURFs) in California*, 38 *ECOLOGICAL* L.Q. 121 (2011).
・Lucia Fanning & Rita Helmes, *Ocean Planning and the Gulf of Maine: Exploring Bi-National Policy Options*, 15 *OCEAN & COASTAL L.J.* 293 (2010).
・Christopher Shane Studley, *Ocean Policy and Change: Is There Hope for Ocean Reform?*, 18 *SOUTHEASTERN ENVTL. L.J.* 105 (2009).

永野秀雄 (なかの ひでお)

法政大学人間環境学部教授。1959年生まれ。米国ゴンザガ法科大学院ジュリス・ドクター・コース卒、米国ジョージ・ワシントン大学法科大学院LL.M.コース卒。専門は、日米比較法。防衛法学会理事、日米法学会評議員。単著に『電磁波訴訟の判例と理論』（三和書籍）、共著に『環境と法』（三和書籍）、『核兵器と国際関係』（内外出版）などがある。