



**「日本海洋政策發展與對策」  
政策建議書**

行政院研究發展考核委員會

RDEC-RES-096-12

# **「日本海洋政策發展與對策」 政策建議書**

受委託單位：中央研究院歐美研究所

研究主持人：宋燕輝（中央研究院歐美研究所研究員）

協同主持人：蔡錦玲（中山大學海洋生物科技與資源學系  
教授）

研 究 助 理：林碧美

**行政院研究發展考核委員會編印**

**中華民國 97 年 12 月**

（本報告書內容及意見，純屬研究小組意見，不代表本會意見）

「日本海洋政策發展與對策」政策建議書 /

(宋燕輝) 研究主持；

行政院研究發展考核委員會編. --POD 初版. --

臺北市：行政院研考會，民 97.12

面； 公分

參考書目：面

ISBN 978-986-01-6954-6 (平裝)

1. 海洋法 2. 國際海洋法 3. 公共政策 4. 日本

579.141

97024707

「日本海洋政策發展與對策」政策建議書

編 者：行政院研究發展考核委員會

出版機關：行政院研究發展考核委員會

地址電話：臺北市濟南路 1 段 2-2 號 6 樓

(02)2341-9066

網 址：<http://www.rdec.gov.tw>

展售門市：

國家書坊網路書店：台北市松江路 209 號 1 樓

(02)25180207

<http://www.govbooks.com.tw>

(02)26579211

五南文化廣場：臺中市中山路 6 號

(04)2226-0330

中華民國 97 年 12 月初版（本書以 POD 方式產出）

定 價：新台幣 321 元（平裝）

本會保有所有權利。欲利用本書全部或部分內容者，須徵求本會同意或書面授權。

## 序言

日本於2007年4月積極通過「海洋基本法」及「海洋構築物安全水域設定法」，並於同年7月20日正式生效，一方面矯正過去日本主管海洋政策省廳職能分化的缺失，另一方面更藉由海洋政策統籌機構「綜合海洋政策本部」之設立，由日本總理大臣負責擬定海洋政策基本計畫相關事宜。考量日本海洋政策走向對我國海洋政策發展與相關海洋權益影響甚鉅，實有必要就日本海洋政策發展之意涵，及其對我國之可能影響進行研究，本會爰委託中央研究院歐美研究所宋研究員燕輝主持本「日本海洋政策發展與對策」研究，探討日本海洋政策發展背景、處理海洋事務的行政體制、發展綜合海洋政策的內外投入因素、發展綜合海洋政策的決策過程、2007年海洋政策的重要產出、新海洋政策發展的意涵與可能影響，及對我國的啟示等。

本研究依據對日本近期海洋政策發展之觀察與分析，建議政府相關機關應進一步了解日本「綜合海洋政策本部」與美國白宮環境品質審議會下設「海洋政策委員會」之組織成員、預算來源、運作方式及成效，並研議我國設置類似組織之可行性；分析我國制定通過類似日本「海洋基本法」或美國「海洋法」之必要；探討強化我國海洋產業、政黨、海洋相關單位、國會議員、民間智庫，以及地方公共團體參與海洋政策與海洋立法制定過程之機制或有效作法等。

本報告修正本定稿後，本會即函送各有關機關參考，另為提供各界參閱，爰將報告內容整理出版。本項研究除委請宋研究員

## 序言

燕輝主持外，另有蔡教授錦玲等人參與本項研究工作，本會黃專門委員忠真與張專員杏枝負責聯繫及行政支援工作，併此誌明，以表謝意。

行政院研究發展考核委員會 主任委員江宜樺

中華民國97年12月

## 中文摘要

日本國會於 2007 年 4 月通過「海洋基本法」與「海洋構築物安全水域設定法」，並於同年 7 月 20 日生效。「海洋基本法」之通過不但矯正過去日本主管海洋政策省廳職能分化的缺失，更藉由海洋政策統籌機構「綜合海洋政策本部」之設立，由日本總理大臣(內閣首相擔)任「綜合海洋政策本部」本部長，負責擬定海洋政策基本計畫相關事宜。2007 年 7 月 20 日，「綜合海洋政策本部」正式掛牌運作。日本政府現正積極進行海洋基本計劃擬定工作，其內閣會議預定在 2008 年 1 月完成並公布日本的海洋基本計劃。

未來日本海洋政策的走向勢必影響台灣的海洋政策發展與相關海洋權益。因此，我政府相關單位不但有必要密切注意日本海洋政策之發展，更應研析日本海洋政策發展之意涵，及其和對台灣之可能影響、進而擬定因應對策。

本報告就 (一) 日本海洋政策發展背景；(二) 日本處理海洋事務的行政體制；(三) 日本發展綜合海洋政策的內外投入因素；(四) 日本發展綜合海洋政策的決策過程；(五) 2007 年日本海洋政策的重要產出；(六) 日本新海洋政策發展的意涵、可能影響、以及對台灣的啓示此六項議題進行討論。最後，提出本研究之政策建議。

關鍵字：日本、海洋政策、海洋基本法



# **“The Development of Japan’s Ocean Policy and Policy Recommendation for Taiwan”**

## **– A Research Report**

### **Abstract**

In April 2007, the Japanese Diet passed the “Ocean Basic Law” and the “Law to Establish Safety Zone around Marine Structures,” which entered into force on July 20, 2007. The enactment of the “Ocean Basic Law” not only rectifies the problem of division of jurisdiction among the Japanese ocean-related ministries and agencies, but also help Japan develop an integrated and coordinated ocean policy, which is to be made by Prime Minister of Japan as the head of the newly established Headquarters for Integrated Ocean Policy. The Headquarters began to operate on July 20, 2007 when the “Ocean Basic Law” entered into force. The Japanese government is now in the process of preparing for a national ocean basic plan, which will be discussed, adopted, and then announced by the Japanese cabinet in January 2008.

It is certain that the future development of Japan’s ocean policy will affect Taiwan’s ocean policy and maritime rights and interests. Thus, it is important for Taiwan’s government agencies to take note the development of Japan’s ocean policy. It is therefore necessary to study the implications of the development of Japan’s ocean policy and its potential impact on Taiwan so that appropriate policies can be made and needed policy measures can be adopted by the government of Taiwan accordingly.

The report is consisted of six parts: (1) background for the development of

Japan's Ocean Policy; (2) Japan's administrative system for dealing with ocean affairs; (3) the input variables in the process of Japan's ocean policy making; (4) the Japanese ocean policy decision making; (5) the outcomes of Japan's ocean policy in 2007; and (6) the implications of Japan's new ocean policy, its potential impact, and the lesson that Taiwan can learn from the Japanese practice. Policy recommendations will then be provided at the end of this report.

Keywords: Japan, Ocean Policy, Ocean Basic Law

## 第一章 前言

近幾年來日本政府積極採取一系列政策作為，決心將日本由一個傳統的島嶼國家發展成一個 21 世紀的海洋大國。最具重大意義與深遠影響的政策作為乃日本國會於今(2007)年四月通過「海洋基本法」（參見附錄一）與「海洋構築物安全水域設定法」（參見附錄二），並於 2007 年 7 月 20 日正式生效。「海洋基本法」之通過不但矯正過去日本主管海洋政策省廳職能分化的缺失，更藉由海洋政策統籌機構「綜合海洋政策本部」之設立，由日本總理大臣(內閣首相擔任)任「綜合海洋政策本部」本部長，內閣官房長官和國土交通大臣擔任「綜合海洋政策本部」副本部長，而國土交通大臣兼任海洋政策擔當大臣，負責擬定海洋政策基本計畫相關事宜。2007 年 7 月 20 日，「綜合海洋政策本部」正式掛牌運作，同月 31 日，「綜合海洋政策本部」召開第一次會議，期間「綜合海洋政策本部」事務局就「參與會議」與「幹事會」的設置做了報告。今後，「綜合海洋政策本部」將召開 2 次本部會議。內閣會議預定在 2008 年 1 月完成海洋基本計劃的決定事宜。

由於日本與其所有鄰國都存在著島嶼主權爭議、海域劃界、及與資源開發利用的糾紛，此包括日本與俄羅斯有關北方四島的領土主權和鄰近海域有關海洋生物資源開發之爭議；日本和韓國有關竹島（獨島）主權與四周專屬經濟海域、大陸礁層、以及日本海（韓國主張稱之為東海）名稱之爭議；日本與中國有關釣魚台島嶼主權爭議及東海海域劃界和油氣資源開發、以及有關沖之鳥礁是否可劃定兩百海里專屬經濟海域所引起之爭議；日本與台灣有關釣魚台島嶼主權、東海專屬經濟區重疊劃界、海域執法、以及沖之鳥礁法律地位之爭議等。因此，「海洋構築物安全水域設定法」之通過也勢必對日本所有鄰近國家產生許多現實或潛在的影響。

爲了維護其海洋權益，日本也積極與其鄰國進行有關海洋問題的交談談判和加強海事安全之合作，此包括與中國進行的東海油氣資源共同開發磋商、威脅退出國際捕鯨委員會、積極參與麻六甲海峽海事安全合作計畫、提議在東亞設置海洋合作機制、在太平洋屬其最南的島嶼國土沖之鳥礁種植珊瑚叢，強力支持其所提出圍繞沖之鳥礁四周海域四十萬平方公里比日本陸地領土面積還大的「藍色國土」、以及與美國、澳洲、印度等國加強海事安全之合作，其中包括海軍聯合演習和海上攔截載運大規模殺傷性武器船舶之演練。<sup>1</sup>

台灣與日本所面臨的海洋安全威脅、海洋資源開發利用、及海洋科技產業研究發展等問題相當類似。台灣與日本也存在著東海釣魚台島嶼主權、專屬經濟海域與大陸礁層資源開發與利用、海域劃界、海上執法、漁業管理、沖之鳥礁法律地位等問題，以及海洋戰略之衝突與合作可能。未來日本海洋政策的走向勢必影響台灣的海洋政策發展與相關海洋權益。因此，我政府相關單位不但有必要密切注意日本海洋政策之發展，更應研析日本海洋政策發展之意涵，及其和對台灣之可能影響、進而擬定因應對策。

---

<sup>1</sup> 2007年10月13-15日，日本主辦「防止大規模殺傷性武器擴散安全倡議」(Proliferation Security Initiative, PSI) 稱之爲「太平洋盾構」(Pacific Shield '07) 海上攔截演習。參見 The Ministry of Foreign Affairs of Japan, "Proliferation Security Initiative (PSI) Maritime Interdiction Exercise 'Pacific Shield 07' hosted by Japan," September 14, 2007, available at: [http://www.mofa.go.jp/announce/event/2007/9/1175444\\_856.html](http://www.mofa.go.jp/announce/event/2007/9/1175444_856.html) 以及「防止大規模殺傷武器擴散七國在日聯合演習」，天空新聞，2007年10月13日，<http://news.yam.com/afp/international/200710/20071013855920.html>

## 第二章 研究議題

日本海洋政策之發展現況為何？為何近些年來日本展現積極強化海洋戰略，發展海洋政策的決心，以及採取各種強勢海洋政策作為，造成與鄰近國家（中國、韓國、俄國、及台灣）發生與海洋權益與安全的磨擦？影響日本海洋政策的內外投入因素為何？日本政府的主要海洋政策制訂機關與決策過程為何？日本政府、學界、海洋業界、及民間團體是如何參與推動海洋政策，進而影響政府最終通過「海洋基本法」，設置海洋綜合協調機構的決定？那些是近期日本的重要海洋政策產出？這些海洋政策產出對擴張或保護日本海洋權益會帶來什麼樣的正面或負面政策結果？這些海洋政策結果又對日本鄰近國家的海洋政策與權益，甚至東亞海洋政治發展會造成何種影響？台灣究竟應如何看待、因應日本海洋政策發展？這些都是值得深入研究的問題。

本報告擬就（一）日本海洋政策發展背景；（二）日本處理海洋事務的行政體制；（三）日本發展綜合海洋政策的內外投入因素；（四）日本發展綜合海洋政策的決策過程；（五）2007 年日本海洋政策的重要產出；（六）日本新海洋政策發展的意涵、可能影響、以及對台灣的啓示此六項議題進行討論。最後，提出本研究之政策建議。

11

12

13

14

15

16

17

18

19

20

21

22

23

## 第三章 報告內容

### 第一節 日本海洋政策發展背景

日本有五個主島 – 北海道、本州、四國、九州、沖繩本島，以及大大小小 6,847 個離島。日本的海岸線總長約 35,000 公里，30% 的日本陸地領土係屬沿海地區的城市和社區。依據日本 2004 年 8 月的統計，日本總人口數是 127,580,000，其中大約有一半的日本人口是居住於沿海地區。

由於四面環海，幾世紀以來日本在食物、交通、工業、休閒娛樂、貿易，以及與外國人民和文化的交往上高度依賴海洋。日本周遭海域有三個大型海洋生態系 (Large Marine Ecosystem)，亦即黑潮 (Kuroshio)、親潮 (Oyashio)，以及日本海。此三大海洋生態系擁有豐富的動、植物海洋資源，其中 3,100 種的魚類、5,500 種的水藻已被發現。日本國內動物蛋白質的供給種類當中，40% 來自於魚類和漁產品。2005 年統計，日本漁獲總量是 576 萬噸。日本是世界上魚類和魚產品的最大進口國。2001 年，日本魚類與漁產品之進口值佔全球漁產貿易總值的 23%；就進口數量而言，日本佔了全球進口量的 14%。日本的國際貿易也是高度依賴海洋。2002 年，日本 99.7% 的進出口是靠海運輸送；就進出口總值而言，此比例佔 68.2%。<sup>2</sup>

一九六〇年代，日本經濟快速成長，因此，開始積極開發沿海地區。許多工業設施，尤其是大規模的石化加工廠，以及附屬設施紛紛建築在沿海地區。伴隨著人口的增長，以及集中遷往沿海城市與社區居住，導致日本海岸地區遭受不可避免的環境破壞。過去一個明顯發生的例子是水俣病

---

<sup>2</sup> Hiroshi Terashima and Moritaka Hayashi, "National Ocean Policy: Japan," the Ocean Policy Summit, October 10-14, 2005, Lisbon, Portugal, available at: <http://www.globaloceans.org/tops2005/index.html>

(Minamata)，此造成相當大人類健康安全上的禍害。<sup>3</sup> 另外一個比較明顯破壞環境的開發活動是在海岸建築防颱風、海嘯，以及海潮的土牆和其他人工設施。結果，沿海地區天然海灘逐漸消失，導致泥灘、濕地、海草區，以及其他攸關保護海洋與沿岸生物多樣性的重要生態系消失，民眾前往海灘，欣賞自然海景的機會也逐漸減少。大約有 34% 的日本海岸線被建設成港口、碼頭和其他目標之用，結果導致僅剩下 53% 左右屬於自然砂石岩塊的海岸。<sup>4</sup>

爲了處理因過度開發所產生的沿海地區環境破壞問題，日本制訂了一些特別法或採取臨時行政措施去改善海灣和半封閉海岸地區的環境。日本也對現行法律做適時的修正。這些法律與海洋和海岸問題相關，其中包括規範性的立法；<sup>5</sup> 海洋法；<sup>6</sup> 土地保全和公共財之管理；<sup>7</sup> 漁業；<sup>8</sup> 礦業資源開發；<sup>9</sup> 航運；<sup>10</sup> 空間利用；<sup>11</sup> 能源；<sup>12</sup> 廢棄物處理；<sup>13</sup> 以及環境保護。<sup>14</sup> 但這

---

<sup>3</sup> 1953 年在日本發生的水俣病 (Minamada disease) 係工廠排放汞之廢水，經魚類以甲基汞的型態累積於體內，日本水俣灣 (Minamada) 居民長期食用當地魚類而發生中毒事件。

<sup>4</sup> Hiroshi Terashima and Moritaka Hayashi, *supra* note 1.

<sup>5</sup> 此包括下列國內法：Comprehensive National Land Development Act; National Land Use Planning Act; Natural Park Law; National Capital Region Development Act; Remote Islands Development Law; Law for the Development of Hokkaido; Law of Special Measures for the Advancement and Development of Ogasawara Islands; City Planning Law; Law on Factory Location; etc.

<sup>6</sup> Law on the Territorial Sea; Law on the Exclusive Economic Zone and the Continental Shelf; etc.

<sup>7</sup> Law on Government Property; Coastal Law; River Law; Law on the Improvement of Fishery Harbor and Ground; Law on the Improvement of Infrastructure with Overriding Priority; etc.

<sup>8</sup> Law on Fisheries; Law on Fishing; Law on the Preservation and Management of Marine Living Resources; Law on the Promotion of Development of Marine Fishery Resources; Law on Fishery Boats; Law on the Exercise of Sovereign Rights with Regard to Fisheries and Other Activities; etc.

<sup>9</sup> Law on Mining; Law on Mining Safety; Law on the Development of Petroleum Resources and Inflammable Natural Gas; Law on Petroleum Stockpiles; Law on Petroleum Pipeline Industry; Law on Gravel Extractions; etc.

<sup>10</sup> Law on Marine Transport; Law on Domestic Shipping Industry; Maritime Traffic Safety Law; Law on Ships' Personnel; Maritime Traffic Safety Law; Aids to Navigation Law; Port Regulations Law; Law for Preventing Collision at Sea; Law on Marine Accident Inquiry; Life Saving Law for Coastal Accidents; Law on Pilot; Law on Hydrographic Activities..

<sup>11</sup> Law on the Reclamation of Publicly Owned Water Surface; City Planning Law; Law on Urban

些日本國內法僅規範某一特定部門的問題，因此主要係由政府某一省廳單獨處理。一直到 2002 年，日本才制訂通過幾個國內法去處理跨省廳職權的重要海洋問題。譬如「有明海與八代海再生特別措施法」<sup>15</sup> 和「自然復原推動法」<sup>16</sup>。以上兩個法律有賴國土交通省、環境省、和農林省水產廳三者協調合作。

1996 年 6 月，日本批准「一九八二年聯合國海洋法公約」，<sup>17</sup> 同時，日本制訂通過「專屬經濟區和大陸礁層法」、<sup>18</sup> 「專屬經濟區內行使有關漁業、其他活動及其他事宜主權權利法」、<sup>19</sup> 「海洋資源保育與管理法」、<sup>20</sup> 「領海法之部分修訂法」、<sup>21</sup> 「海上保安廳法之部分修正法」、<sup>22</sup> 「漁業資源

---

Parks; Law on Factory Location.

<sup>12</sup> Law on Petroleum Stockpiles; Law on Electric Industry; Law for the Promotion of Power Resources Development; Law on the Restriction of Nuclear Source Material and Atomic Reactor; Law on the Prevention of Radioactive Damage Caused by Radioactive Isotopes and Other Matter.

<sup>13</sup> Law on Waste Disposal and Cleaning; Law on Regional Offshore Environmental Improvement Centers.

<sup>14</sup> Fundamental Law on the Environment; Law on Environmental Impact Assessment; Law on Natural Park; Water Pollution Prevention Law; Law Relating to the Prevention of Marine Pollution and Maritime Disasters; Law on Special Measures for the Conservation of Environment of Seto Inland Sea.

<sup>15</sup> The Law concerning the special Measures for Regeneration of the Ariake and Yatsushiro.

<sup>16</sup> The Law concerning the Promotion of the Natural Restoration.

<sup>17</sup> The United Nations Convention on the Law of the Sea, Adopted on April 30 1982, opened for signature December 10, 1982, and entered into force November 16, 1994. As of August 7, 2007, 155 countries or entities had ratified, acceded to or accepted the convention. For the text, visit the UN web site at: [http://www.un.org/Depts/los/convention\\_agreements/convention\\_agreements.htm](http://www.un.org/Depts/los/convention_agreements/convention_agreements.htm); for the legal

status of the treaty, visit [http://www.un.org/Depts/los/reference\\_files/chronological\\_lists\\_of\\_ratifications.htm](http://www.un.org/Depts/los/reference_files/chronological_lists_of_ratifications.htm).

<sup>18</sup> Law on the Exclusive Economic Zone and the Continental Shelf (Law No. 74 of 1996).

<sup>19</sup> Law on the Exercise of Sovereign Rights with regard to Fisheries and Other Activities and on Other Matters in the Exclusive Economic Zone (Law No. 76 of 1996).

<sup>20</sup> Law on the Conservation and Management of the Marine Resources (Law No. 77 of 1996).

<sup>21</sup> Law to Partially Amend the Law on the Territorial Sea (Law No. 73 of 1996).

<sup>22</sup> Law to Partially Amend the Law on the Maritime Safety Agency (Law No. 75 of 1996).

保護法之部分修正法」，<sup>23</sup> 「海洋污染與海上災害防止法之部分修正法」，<sup>24</sup> 以及「管理初級核物質、核燃料物質和核反應爐法與防止輻射同位素和其他物質所引起輻射損害法之部分修正法」。<sup>25</sup> 1996 年日本所制定通過的「專屬經濟區和大陸礁層法」只有簡單四個條款，主要是界定日本專屬經濟區和大陸礁層的範圍，以及重申專屬經濟區和大陸礁層內各種活動受日本國內法之適用規範範圍。儘管上述與海洋法相關之日本國內法被其他法律補強（尤其是專屬經濟區內之漁業活動），此些法律之規範條款相當不足，尤其是涉及科學研究、環境保護，以及嫌疑船舶的活動的規範是欠缺的。<sup>26</sup>

早在 1961 年，日本政府曾設置「海洋科學技術審議會」作為內閣總理大臣的諮詢機構。此審議會負責新的、未開發領域的海洋問題進行有關海洋調查研究，以及技術開發等重要事項的審議工作。1968 年，日本國會第 58 與 59 次常會眾議院「科學技術振興對策特別委員會」曾討論太空與海洋開發事宜，此顯示當時的國務大臣、次官等在日本的海洋開發綜合體制準備方面已有正面的思考。1969 年，「海洋科學技術審議會」提出有關海洋開發之第三號答覆書，其中強調日本應推動下列五個國家計畫：

日本周邊大陸礁層的綜合基礎調查；

海洋環境的調查研究和海洋情報的管理；

---

<sup>23</sup> Law to Partially Amend the Law on the Protection of Fisheries Resources (Law No. 78 of 1996).

<sup>24</sup> Law to Partially Amend the Law on the Prevention of Marine Pollution and Maritime Disaster (Law No. 79 of 1996).

<sup>25</sup> Law to Partially Amend the Law on the Regulation of Raw Nuclear Materials, Nuclear Fuel Materials and Nuclear Reactors, and the Law on the Prevention of Radioactive Damage Caused by Radioactive Isotopes and Other Matters (Law No. 80 of 1996).

<sup>26</sup> 前述法律，參見 *官報* (Kampo, Official Gazette), Extraordinary Issue No. 140, June 14, 1996, pp. 8-16. 些法律之討論，參見 Moritaka Hayashi, "Japan: New Law of the Sea Legislation," *The International Journal of Marine and Coastal Law*, Vol. 12, No. 4, 1997, pp. 570-580.