

海洋管理のための離島の保全・管理のあり方に関する基本方針(案)

平成２１年１２月１日

総合海洋政策本部

目 次

1 本方針の目的及び意義	1
2 海洋管理のための離島の役割及び施策の基本的考え方	1
（1）離島が安定的に存在することで、排他的経済水域など我が国の管轄海域の根拠となる役割	2
（2）広大な海域における様々な活動を支援し促進する拠点としての役割	2
（3）海洋の豊かな自然環境の形成や人と海との関わりにより形作られた歴史や伝統を継承する役割	2
3 離島の保全・管理に関する施策のあり方	3
（1）海洋に関する我が国の管轄権の根拠となる離島の安定的な保全・管理に関する施策	3
（2）海洋における様々な活動を支援し促進する拠点となる離島の保全・管理に関する施策	4
（3）海洋の豊かな自然環境の形成の基盤となる離島及び周辺海域の保全・管理に関する施策	6
（4）人と海との関わりにより形作られた離島の歴史や伝統の継承に関する施策	7
4 離島の保全・管理に関する施策の推進体制等	7
（1）3（1）の施策に関する推進体制	7
（2）その他の施策に関する推進体制	8
5 国民等に対する普及啓発	8

1 本方針の目的及び意義

我が国は、北海道、本州、四国、九州、沖縄本島のほか、海上に展開する6,000余の島々（以下「離島」という。）で構成されている。これら離島は、国連海洋法条約に基づき、我が国が領海において領域主権を行使し、また、排他的経済水域等において海洋資源の開発等に関する主権的権利や海洋環境の保護及び保全に関する管轄権等の権利義務等を行うための重要な根拠となっている。これら離島が広く海上に展開する結果、我が国は既に、国土面積の約1.2倍に及ぶ世界有数の管轄海域を有するに至っている。

国土面積をはるかに超える広大な管轄海域の存在は、海洋の恩恵を受けつつ発展してきた我が国にとって極めて重要である。海上輸送や水産資源等食糧確保の場として重要であるのみならず、近年では、未利用のエネルギー・鉱物資源の存在が明らかとなるなど、今後の我が国の発展及び存続の基盤としてその重要性はさらに高まっている。

これら多様な海洋資源の活用に当たり、広く海上に展開する離島は、その活用を支え、促進する基盤となるべきものと期待される。さらに、離島には航行支援施設や気象・海象観測施設が設置されるなど、海洋における安全を確保するための基盤ともなっている。

一方、広大な管轄海域を活用するのみならず、海洋環境を適切な状態に保全することは、人類の存続のためにも我が国に課せられた義務である。特に離島周辺海域は浅海域を形成することに加え、陸域とも関連し、多様な生物の生息・生育の場を形成するなど、広大な海洋の中であって、生物多様性の確保等の観点からも極めて重要な海域となっている。

さらに、長い人間と海との関わりの中で、歴史や伝統を形成している島も存在する。

このように、我が国がその管轄海域において、適切な権利の行使及び義務の履行等を通じて海洋を管理するに当たり、離島は重要な地位を占めることから、これら離島の役割を明確化するとともに、関係府省の連携の下、離島の保全及び管理を的確に行うための指針となる「海洋管理のための離島の保全・管理のあり方に関する基本方針」を、「海洋基本計画」（平成20年3月18日）に基づき策定する。

2 海洋管理のための離島の役割及び施策の基本的考え方

これまでの離島に関わる施策は、主として、島民の生活の安定及び福祉の向上、産業の振興等を目的とする施策であり、海洋基本計画第2部「10 離島の保全等（2）離島の振興」において言及されているが、これらの施策を今後とも推進すべきことは当然である。

一方、本基本方針は、海洋基本法及び海洋基本計画第2部「10 離島の保全等（1）離島の保全・管理」を踏まえ、海洋から見た視点、海洋を管理する視点に基づき策定するものである。言い換えれば、海洋の管理を推進するに当たり、離島がどのような役割

や重要性を持ち、それを適切に発揮させるためにどのような施策を推進するべきか、という観点から策定するものである。

このような海洋の視点に立って、離島の役割や重要性と、その実現に向けた施策の基本的な考え方を整理すると、おおむね以下の3点に集約することができるだろう。

(1) 離島が安定的に存在することで、排他的経済水域など我が国の管轄海域の根拠となる役割

6,000余に及ぶ離島のうち、有人島は400余であり、その大部分は無人島である。有人島については、離島住民や漁業者の活動等の結果、その周辺海域も含め一定の取組がなされているが、無人島には遠隔に位置するものも多く、その状況の把握を含め、これまでに必ずしも十分な管理が行われてきたとは言えない状態にある。

このため、我が国の排他的経済水域等の外縁を根拠付ける離島について、我が国の権益の確保を図るため、海図に記載される低潮線等が排他的経済水域等の根拠となることを踏まえ、低潮線の位置等を最新の調査手法により迅速に把握し、海図を更新する。また、侵食等の自然現象への適切な対応や掘削による損壊等を防止するための措置等により、その保全・管理を行うとともに、海洋管理のための秩序維持の観点から、周辺海域における監視の強化を図る。

(2) 広大な海域における様々な活動を支援し促進する拠点としての役割

我が国の離島が広大な管轄海域に広く点在していることを踏まえ、海洋における様々な活動の状況や開発の可能性及びそれらの活動を支援し促進するニーズを把握し、遠隔に位置する離島における活動拠点の整備等に取り組む。

(3) 海洋の豊かな自然環境の形成や人と海との関わりにより形作られた歴史や伝統を継承する役割

離島周辺海域は、浅海域である等の地形的特徴をもち、陸の生態系と密接な関連を有している。このような離島及び周辺海域の自然環境の特性を把握するとともに、その状況に応じた適切な保全措置を講ずる。さらに、長い人と海との関わりの中で、海に関わる神聖なものとして人々に認識されるなど、様々な歴史や伝統を有する島も多く、その価値を適切に評価し、後世に残していく。

このように、広大な管轄海域を管理するための基礎として、また、海洋における様々な活動を支援するための拠点等として離島は機能するものであり、海洋における幅広い活動に対して受益をもたらし、様々なサービスを提供するものである。このため、これらの離島の機能を適切に発揮させるとともに、こうした幅広い活動が広く国際社会に貢献することを念頭に、以下に沿って施策を推進することとする。

なお、我が国は、離島を含む周辺海域において、周辺国との間で、排他的経済水域等の境界が画定していない海域を有しており、それに伴う問題に対しては、我が国の権益

を確保しつつ、国際ルールに即し厳正かつ適切な対応を図る。

3 離島の保全・管理に関する施策のあり方

(1) 海洋に関する我が国の管轄権の根拠となる離島の安定的な保全・管理に関する施策

(背景・必要性)

我が国は北海道、本州、四国、九州、沖縄本島と広く海上に展開する離島で構成されており、世界有数の広大な管轄海域を有している。排他的経済水域等の根拠となる基線は、国連海洋法条約において、沿岸国が公認する海図に記載される海岸の低潮線等と定められている。広大な海域に離島が展開する我が国においては、排他的経済水域等の外縁についてその大部分は離島の低潮線を根拠としており、これら排他的経済水域等の根拠となる離島、特に、我が国の外縁に位置する離島について、適切に保全し、管理することが不可欠である。

このため、海洋に関する我が国の管轄権の根拠となる離島について、波の作用による侵食や管轄海域の設定に関わる低潮線付近の掘削等に的確に対応するため、対象となる離島の状況の把握、行為の制限、状況に応じた保全工事の実施等の施策を適切に講じ、その安定的な存置を図る。

この際、我が国の排他的経済水域等の外縁を根拠付ける離島に関して、施策を優先的に講じることとし、その他の離島については、海洋管理上の重要度を勘案し、順次施策に取り組むこととする。

ア 我が国の排他的経済水域等の外縁を根拠付ける離島

(状況把握・データ収集)

排他的経済水域等の範囲を決定する基線を構成する離島及び低潮高地について、三角点や水路測量標の設置等によりその位置、形状等の基本的な情報を把握する。

また、その情報把握にあたっては、近年の調査技術の進捗により、これまで確認されていなかったような低潮高地を発見することが可能となっている。従って、海域の重要性等を考慮しつつ最新技術を用いた低潮線の調査を実施し、迅速に情報の更新を行うとともに、調査結果を基に関係する海図への反映を行う。

さらに、排他的経済水域の外縁を根拠付ける離島について、国公有地の状況等土地の保有・登記状況、当該離島及び周辺海域の利用状況、自然環境の状況、歴史的経緯等に関する調査を行い、基礎的なデータの収集、集積を行う。

(離島及び周辺海域における監視の強化)

排他的経済水域の外縁を根拠付ける離島及び低潮高地について、人工衛星画像や空中写真の周期的な撮影及び利用、関係府省及び関係機関が行う様々な海洋における活動に併せ、監視・把握の強化に努める。その際、必要に応じ、関係地方公共団体等の協力も

得ながら、一層の状況把握に努める。

また、排他的経済水域の外縁を根拠付ける離島等を適切に管理する観点から、その周辺海域における海洋の秩序を維持し、我が国の権益を確保するため、巡視船等による監視・警戒の強化を図る。

(低潮線を変更させるような行為の規制等の推進)

排他的経済水域の外縁を根拠付ける離島の基線を含む一定の区域について、国による取得を可能な限り促進するとともに、国有財産としての管理を行うための方策の検討に取り組む。

また、排他的経済水域を決定する基線を含む一定の区域について、不当な占有や低潮線を変更させるような掘削による損壊等を規制する措置を講じるとともに、継続的な状況の監視や把握を通じて、波浪による侵食等に対応すべきと判断される場合には、状況に応じて、適切にその保全に取り組む。

(離島の保全のための関係府省による情報共有・対応体制の構築等)

排他的経済水域の外縁を根拠付ける離島について、得られたデータ及び把握した状況の共有を行うとともに、侵食の進行、地震や火山噴火の発生その他の緊急時への対応を迅速に行うための体制を構築する。

また、保全措置の円滑な実施のため、人員や物資等の輸送機能を確保する。

(離島の名称の適切な管理)

排他的経済水域の外縁を根拠付ける離島について、保全・管理を適切に行うとともに、国民の理解に資するため、それら離島に付されている名称を確認し、名称が不明確な場合には関係機関協議の上、名称を決定し付す。あわせて地図・海図等に明示し、統一した名称の活用を図る。

イ 上記以外の離島に関する施策

上記以外の離島については、上記の取組の状況を踏まえつつ、当該離島の重要性に応じて、順次、上記取組に準じて取り組む。

(2) 海洋における様々な活動を支援し促進する拠点となる離島の保全・管理に関する施策

(背景・必要性)

我が国周辺海域では、様々な海洋に関わる活動が行われている。また同時に、周辺海域には離島が広く展開していることから、これらの海洋に関わる活動を支援・促進するために、それら離島を活用することが有効である。

このため、海上安全の確保、災害に対する安全の確保、海洋資源の開発及び利用等、その役割・機能に応じて必要な拠点の整備等所要の施策を推進する。

ア 海洋資源の開発及び利用の支援

海上に広く展開する離島により構成される我が国周辺海域には、メタンハイドレート等のエネルギー資源、海底熱水鉱床等の鉱物資源が存在することが近年明らかになり、我が国にとって貴重な国産資源となることが期待されている。今後、平成21年3月24日に策定した「海洋エネルギー・鉱物資源開発計画」に基づき、離島の活用可能性についても念頭におきつつ、関係省庁等の関係機関及び民間企業が一体となって海洋資源の開発を推進する。

また、離島周辺はその地形的特性等のため良好な漁場を形成しているが、漁場の維持増進を図り、もって水産資源の持続的利用を促進するため、漁場環境の保全・再生に資する藻場、干潟、サンゴ礁等の維持管理、漁場の造成、漁場の開発に資する漁港の整備を推進する。

さらに、周囲を海洋に囲まれている、様々な気象・海象条件を有している、多種多様な海洋生物が生息・生育している、水質が良好である等の離島の特性を生かした、様々な調査研究の実験フィールド等としての活用を推進する。

イ 遠隔に位置する離島における活動拠点の整備

海洋における諸活動が、本土から遠く離れた海域でも安全かつ効率的に行えるよう、遠隔に位置する離島における活動拠点について、海洋における諸活動の状況、活動拠点の必要性、ニーズ、活動拠点の整備による海洋における諸活動に与える効果等の所要の調査を行い、その結果を踏まえて、燃料や物資の輸送や補給、荒天時の待避等が可能な活動拠点の整備を推進する。

ウ 海洋の安全の確保

我が国は世界有数の海運国、漁業国であり、我が国周辺海域では様々な目的を持つ多数の船舶が航行している。しかし、我が国は、アジアモンスーン地帯に位置し台風の常襲地帯であるほか、世界有数の地震国・火山国であるなど、様々な自然の脅威にさらされている。

このため、海上交通の安全の確保を図る観点から、海上交通や海上利用の状況を把握した上で、必要に応じて灯台等の航路標識を整備し、機能の向上を図るとともに、適切な管理等を行う。さらに、気象、海象の急変等に伴う船舶航行上の危難を回避するため、船舶が安全に避難するための港湾等の整備を推進する。あわせて、周辺海域における海難事故や不審船の発見等に関しては、巡視船等による監視・警戒体制の強化を促進するとともに、海上犯罪の予防・取締りや海難救助体制の強化を図る。

また、離島住民や漁業者等による海難救助活動や情報提供は、人命の保全や犯罪の防止に大きな効果を有していることから、これらの活動に対する住民等への協力依頼等の普及啓発、情報提供等を通じて、海上における事件・事故の緊急通報用電話番号「118番」の浸透及び着実な運用を図るとともに、住民等からの情報提供の促進等を図る。さらに、これら海上交通の安全の基礎となり、また、海洋由来の災害に対応するための基礎となる気象予報等の防災対策を推進するため、気象・海象観測機能等について、そ

の確認、維持管理、必要に応じて機能向上を図る。

(3) 海洋の豊かな自然環境の形成の基盤となる離島及び周辺海域の保全・管理に関する施策

(背景・必要性)

離島の周辺海域は、広大な海洋の中にあつて浅海域を形成しているほか、多様な生物の生息・生育の場として、海洋の生態系を支える重要な海域である。さらに、これらの海域の生態系は離島陸域の生態系とも相互に関連しており、離島が海洋により他の地域から隔絶されていること、離島の中には本土と地続きになったことがない、又は、本土から独立して長時間経過しているため固有の生態系を有するものも多い、等の特徴もこのような離島及び周辺海域の自然環境を形成する一助となっている。

このため、離島周辺海域における自然環境の状況を把握するとともに、海域における保全措置に加え、陸域の自然環境の保全も併せて図る必要がある。

(状況把握・データ収集)

離島及び周辺海域の抱える生態系の特性に応じ、自然環境の状況を把握すべき地域において、自然環境の状況の調査、モニタリングを適切に行う。この際、陸域の固有種や希少種等のみならず、海洋生物は陸上からの栄養塩に依存しているなど、海域の生態系と陸域の生態系は密接に関連することから、海域と陸域にまたがる生態系の全体像の把握に努める。

(海洋保護区の設定等による保全・管理の推進)

離島及び周辺海域の生態系の状況を踏まえ、各離島及び周辺海域の豊かな生物多様性が将来にわたって保全される状況の確保を目指し、必要な野生生物の保護増殖を実施するとともに、それらを含む島しょ生態系の保全・管理施策を実施する。

このため、自然公園法、鳥獣保護法等に基づく各種保護区域等の充実や文化財保護法に基づく天然記念物等の適切な保護を図るほか、我が国における海洋保護区の設定のあり方を明確化した上で、その設定を推進することにより、離島及び周辺海域の自然環境の保全・管理を一体的に推進する。特に、自然公園法及び自然環境保全法の改正により創設された海域公園地区・海域特別地区は、従前の海中公園地区・海中特別地区に加え、干潟や岩礁など陸域との関連のもと保護措置を講ずることを可能とするものであるため、早急にその指定を推進する。

また、生息数の増加等により生態系に影響を与える種への対策や保護上重要な地域における外来種・適正な管理が行われない飼養動物等の侵入防止・駆除・防除の強化、固有種をはじめとする希少な野生動植物種の保護増殖を図ることで、脆弱な離島とその周辺海域の自然環境の保全を図る。

(離島における自然環境保全の取組の推進)

離島の開発等を行う際には、各々の離島の特性に応じて、自然環境への影響を回避・低減するよう努めるとともに、離島の土地利用の変化や移入種の生息に伴う裸地化等に起因する土砂等の流出、生活排水の流出等に伴う海域の汚染に対する対策を講じる。

離島周辺海域の藻場・干潟・サンゴ礁等は、魚類をはじめとする多様な生物の生息・生育の場であり、良好な海洋環境の維持に資することから、漁業者や地域住民等により行われる藻場・干潟・サンゴ礁等の維持管理等の取組を推進するとともに、海域への土砂流出の防止対策や栄養塩類等の供給・濁水の緩和等に寄与する森林の管理、整備及び保全を推進する。

さらに、離島の良好な景観や環境の保全を図る上で深刻な影響を及ぼし、海岸保全施設への影響等が懸念される漂流・漂着ゴミ対策を推進する。

(4) 人と海との関わりにより形作られた離島の歴史や伝統の継承に関する施策

(背景・必要性)

離島の中には古来より航海における目印として、また、海に関わる神聖なものなどとして、人々に認識されているものもあり、それらは様々な形で今日まで伝わっている。これらを含め、人と海との関わりにより形作られた離島の歴史や伝統、景観について、適切に評価し、後世に残していく必要がある。

(状況把握・データ収集)

これらの歴史や伝統については、人々の生活様式の変化等に伴い失われるおそれが高いため、様々な資料や伝承の調査等により、その把握に努める。

(文化財の保護の推進)

人と海との長い関わりの中で形成された歴史や伝統、景観について、文化財保護法に基づく重要無形民俗文化財や名勝等の保護の推進を図るとともに、様々な手段により記録として残す等の措置により、これらの価値を広く周知するとともに、後世に継承するための措置を推進する。

4 離島の保全・管理に関する施策の推進体制等

(1) 3 (1) の施策に関する推進体制

国は、我が国の管轄権の根拠となる離島及び低潮高地の状況について、関係機関、地方公共団体、国民の協力を得ながら、その監視・把握に努めるとともに、離島に関する各種データの収集・蓄積を行う。

的確に離島を保全・管理し、変状の確認・対応等緊急を要する場合の意志決定を迅速に行うためには、状況の一元的な管理・把握が必要であることから、これら情報の集約および緊急時の一元的な対応を担う体制を政府部内に構築するとともに、当該事務を担う組織の整備を行う。

さらに、海洋に関する我が国の管轄権の根拠となる離島について、国及び地方公共団体による保全・管理の取組等に関して法制面も含め検討を行い、よりの確な保全・管理の方策について、組織、予算、関係機関の役割分担、連携体制等を含め構築を図る。なお、検討は速やかに行い、早急に、よりの確な保全・管理の方策について成案を得る。

(2) その他の施策に関する推進体制

3(2)～(4)に掲げる施策についても、複数府省に関わり、その緊密な連携を要する施策であることから、確実な推進が図れるよう、関係府省による連携体制を確立する。

また、特に、3(3)、(4)に掲げる施策の推進に当たっては、関連する情報を有効に活用するとともに、住民、NPO、専門家等との連携・協力を図ることが重要である。

5 国民等に対する普及啓発

海上に展開する離島が我が国にとって不可欠な価値の高い存在であることにかんがみ、国民に対し、我が国にとっての離島の重要性、保全管理及び自然環境保全の必要性、歴史及び文化的価値等に関して普及・啓発を行う。また、島の名称についても、積極的に地図等に明示するとともに、統一した名称の活用を図る。