

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の改正について

〔平成27年6月30日
総合海洋政策本部決定〕

「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」（平成21年12月1日総合海洋政策本部決定）の全部を改正する。

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

平成27年6月30日

総合海洋政策本部

目次

1	本方針の目的	1
2	海洋管理のための離島の役割及び それを機能させるための施策の基本的考え方	2
(1)	我が国の管轄海域の根拠	2
(2)	我が国の領域保全や管轄海域の管理	2
(3)	広大な海域における様々な活動を支援・促進する拠点	3
(4)	海洋の豊かな生物多様性の確保及び生態系サービスの提供	3
(5)	人と海との関わりにより形作られた歴史や伝統の継承	3
3	離島の保全・管理に関する施策	4
(1)	我が国の管轄海域の根拠となる離島の安定的な保全・管理に 関する施策	4
(2)	我が国の領域保全や管轄海域の管理に関する施策	6
(3)	海洋における様々な活動を支援・促進する拠点となる離島の 保全・管理に関する施策	6
(4)	海洋の豊かな生物多様性を支え、生態系サービスを提供する 離島及び周辺海域の保全・管理に関する施策	8
(5)	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	9
4	離島の保全・管理に関する施策の推進体制等	10
5	国民等に対する普及啓発	10

1 本方針の目的

我が国は、北海道、本州、四国、九州及び沖縄本島のほか、比較的規模が大きいものに限っても約6,800余の島で構成されている。これらの島（以下小規模なものまで含めて「離島」という。）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、排他的経済水域及び大陸棚（以下「排他的経済水域等」という。）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使するための重要な根拠となっている。また、外洋において海面上に突き出た海嶺や海山の山頂部であるいくつかの離島及びそこから深海に続く大陸斜面の脚部は、延長大陸棚の重要な根拠にもなっている。これら離島が広く海上に点在する結果、我が国は、国土面積の約1.2倍に及ぶ世界有数の領海及び排他的経済水域等（以下「管轄海域」という。）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。我が国の活動を支える海上輸送や豊富な水産資源を育む場として重要であるのみならず、近年では、メタンハイドレートや海底熱水鉱床などの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、広く海上に点在する離島は、その活用を支え、促進する拠点として期待される。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。特に離島の自然環境は、独自に進化した固有種の多い生態系を有するなど国際的にも貴重な自然環境であるほか、本土側で起きた環境変化による影響が及ばず、生物の避難地として機能し、希少生物種の絶滅回避に寄与していることも多い。

さらに、離島周辺海域は浅海域であることに加え、物質循環によって陸域とも相互に関連し、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重要となっている。

他方、人間と海との長い関わりの中で、固有の歴史や伝統を形成している離島も存在する。

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、義務の履行等を通じて海洋を管理するに当たり、離島は極めて重要な地位を占めている。

しかるに、近年では、海洋における資源の確保や安全保障の観点から、各国の利害が衝突する事例が多く見られ、我が国周辺海空域においても、近隣諸国の海洋活動が活発化し

ていることから、従来以上に離島の保全・管理を適切に実施していく必要性が増している。このため、「国家安全保障戦略」（平成25年12月17日閣議決定）においても、国家安全保障上の戦略的アプローチの一環として、領域保全に関する取組を強化するため、総合的な防衛体制の構築のほかに、国境離島の保全・管理及び振興にも積極的に取り組むこととされている。

以上を踏まえ、これら離島の役割を明らかにしつつ、関係府省の緊密な連携の下、海洋管理のための離島の保全及び管理を的確に行うための指針として、海洋基本計画（平成25年4月26日閣議決定）も踏まえ、本方針を策定する。

なお、これまでの離島に関する施策は、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しているが、離島への定住により地域社会が維持されることは、我が国の管轄海域の適切な管理に重要な役割を果たすため、これらの施策を今後とも推進すべきことは当然である。

2 海洋管理のための離島の役割及びそれを機能させるための施策の基本的考え方

海洋管理のための離島の役割及びそれを機能させるための施策の基本的な考え方については、おおむね次の5つに集約することができる。

（1）我が国の管轄海域の根拠

我が国の管轄海域の外縁を根拠付ける基線は、我が国の最外縁部に位置し、その多くは地理的に本土から離れた離島に存在する。我が国は、外洋に多くの離島を有することから国土面積をはるかに超える広大な管轄海域を有しており、これら離島が安定的に維持・管理されることが極めて重要である。

離島のうち、有人島は400余であり、残りは全て無人島である。有人島については、住民や漁業者の活動等により、その周辺海域も含め状況の把握等について一定の取組がなされているが、無人島は遠隔に位置するものも多く、その状況の把握等について、必ずしも十分な取組が行われてきたとは言い難い状況にある。

このため、我が国の管轄海域の外縁を根拠付ける離島については、海図に記載される低潮線等が管轄海域の根拠となることから、低潮線の位置等を最新の調査手法により迅速に把握し、これを海図に反映する。

また、侵食等自然現象への適切な対応、掘削による損壊等を防止するための措置等による保全・管理を行う。

（2）我が国の領域保全や管轄海域の管理

離島は、我が国の領域保全や管轄海域の管理の観点からも重要な役割を担っており、特に、我が国の管轄海域の外縁を根拠付ける離島を適切に保全・管理し、管轄海域における我が国国内法令の適用・執行や管轄海域内の安全の確保を図っていくことが不可欠である。

このため、管轄海域の外縁を根拠付ける離島における領域保全等のための取組を適切に実施する。

(3) 広大な海域における様々な活動を支援・促進する拠点

我が国周辺海域における海洋に関わる様々な活動を支援・促進するためには、周辺海域に広く点在する離島をその拠点として活用することが有効である。

このため、海洋における様々な活動が本土から遠く離れた離島や海域においても安全かつ安定的に行われるよう、遠隔に位置する離島における拠点施設の整備等に取り組む。

(4) 海洋の豊かな生物多様性の確保及び生態系サービスの提供

浅海域等の地形的特徴を持ち、陸の生態系と密接な関連を有している離島周辺海域は、魚類の採餌や産卵の場となるなど生物生産性が非常に高いほか、陸域と密接に関連しながら、独自の生態系や生物多様性を育んでいる。

このため、離島及び周辺海域の特異な自然環境について、継続的に調査・モニタリングすることにより、その特性を把握し、これに応じた適切な保全措置を講ずることにより、海域の提供する生態系サービスの維持を図る。

(5) 人と海との関わりにより形作られた歴史や伝統の継承

人と海との長い関わりの中において、離島は、神聖なものとして認識されるなど様々な歴史や伝統を有するものも多い。

このため、その価値を適切に評価することにより、後世に確実に継承していく必要がある。

このように、離島は、広大な管轄海域の根拠として、領域保全や管轄海域の管理及び海洋における様々な活動を支援するための拠点、豊かな生物多様性を育む場等として機能しており、海洋における幅広い活動に対して便益をもたらすとともに、様々なサービスを提供するものである。

このため、これらの離島の役割を適切に機能させるとともに、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、以下のとおり施策を推進することとする。

なお、我が国が、周辺国との間において、排他的経済水域等の境界を画定していない海域は、管轄海域の外縁を根拠付ける離島を基点とした海域を含んでおり、こ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

(1) 我が国の管轄海域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)

我が国は世界有数の広大な管轄海域を有しているが、管轄海域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点在する我が国においては、管轄海域の外縁の大部分は離島の低潮線を根拠としていることから、これら管轄海域の根拠となる離島、特に、我が国の外縁に位置する排他的経済水域等の外縁を根拠付ける離島について、適切に保全し、管理することが不可欠である。

このため、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は、波の作用による侵食や低潮線付近の掘削等に的確に対処するため、排他的経済水域及び大陸棚の保全及び利用の促進のための低潮線の保全及び拠点施設の整備等に関する法律（平成22年法律第41号）（以下「低潮線保全法」という。）及び同法第3条第1項に規定する基本計画（以下「低潮線保全基本計画」という。）に基づき、対象となる離島の状況の把握、行為の制限、状況に応じた保全対策等を適切に実施し、その安定的な存置を図る。

また、我が国の領海の外縁を根拠付ける離島及びその他の離島についても、海洋管理上の重要度を勘案し、順次これらに準じて取り組む。

ア 我が国の管轄海域の外縁を根拠付ける離島

(状況把握・データ収集)

管轄海域の範囲を画定する根拠となる基線を有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、電子基準点における連続観測等により、その位置、形状等の基本的な情報を把握する。

また、その情報把握に当たっては、近年の調査技術の進展により、これまで確認されていなかった低潮高地を発見することが可能となっていることから、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、その結果を速やかに海図に反映する。

さらに、管轄海域の外縁を根拠付ける離島について、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情報の更新・充実を着実に進める。

(離島及び周辺海域における監視の強化)

管轄海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を図るほか、関係府省及び関係機関が行う様々な海洋における活動の機会をとらえ、その監視・把握の強化に努める。さらに、衛星や航空機等による最新の観測技術等を利用した新たな手法を活用するとともに、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。

(低潮線を変更させる行為の規制等の推進)

排他的経済水域等を決定する基線を含む一定の区域について、低潮線保全法及び低潮線保全基本計画に基づき、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とともに、継続的な状況の監視・把握の結果、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。

また、国土保全上の観点から、沖ノ鳥島においては、海岸法に基づき人為的な損壊等を防止するための行為の規制等を講ずるとともに、海岸保全施設による侵食防止の措置等を推進する。

(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)

排他的経済水域等の外縁を根拠付ける離島について、低潮線に関する各種情報の一元的な管理を行う低潮線データベースの維持・更新を行うとともに、低潮線保全法に関する関係省庁連絡会議を引き続き開催すること等により、各種施策を効果的に推進する。

また、保全措置の円滑な実施に必要な人員や物資等の輸送機能を確保する。

(離島の適切な保全・管理)

管轄海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、国民の理解の増進等に資するため、その名称を地図・海図等に表示し、地図・海図に表示されている名称が異なるときには、これを統一するなど、今後とも情報の更新・充実を着実に進める。

また、管轄海域の外縁を根拠付ける離島に関し、国庫に帰属することが新たに判明した土地については、その安定的な管理に資することを目的として、速やかに国有財産としての登録等を行う。その際、排他的経済水域等の外縁の根拠となる離島について、早期に行政財産化するとともに、領海の外縁を根拠付ける離島についても、可能なものについてこれに準じた取り扱いをする。

さらに、管轄海域の外縁を根拠付ける離島について、政府全体の見地から関係府省が連携し、継続的な状況の監視・把握を行い、波浪・海潮流による侵食等に対応すべきと判断される場合には、状況に応じてその保全に取り組むことにより、適切な保全・管理を図る。

イ 我が国の管轄海域の外縁を根拠付ける離島以外の離島に関する施策

我が国の管轄海域の外縁を根拠付ける離島以外の離島については、アに記載された取組の状況を踏まえつつ、その重要性に応じて、順次、アに記載された取組に準じて取り組む。

(2) 我が国の領域保全や管轄海域の管理に関する施策

(背景・必要性)

近年、我が国周辺海空域においても、近隣諸国による海洋活動が活発化しており、我が国の領域保全や管轄海域の管理を適切に行う上での離島の重要性を踏まえ、その周辺管轄海域を含めた一体的な取組が必要である。

(領域保全等に関する取組の強化)

我が国の領域保全、海洋資源の確保、海洋環境の保護及び保全、海洋安全保障、海上安全等に影響を与える事象、現象及び活動への対応に係る意思決定の迅速化を含む対処能力全般を強化するため、離島及び周辺海域において収集した情報の関係省庁間における共有体制を強化することにより、その連携を強化し、状況把握能力を高度化する。

また、外国船の動向等に適切に対処できるよう、法執行機関及び海洋監視能力の強化を図るとともに、武力攻撃事態等から大規模自然災害に至るあらゆる事態に切れ目なく対応するため、地方公共団体や民間部門との連携を深めるなど、総合的な体制構築を更に推進する。

(管轄海域の堅守)

我が国管轄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、外国船の動向等に適切に対応して、巡視船等による監視・警戒の強化を図るなど、隙のない海上保安体制を構築する。尖閣諸島については、尖閣領海警備専従体制を確立する。

(離島及び周辺海域における防衛態勢の強化)

我が国周辺海域における広域的な常時監視態勢や遠方・重大事案への対応態勢の強化に努める。特に、南西地域を始めとする我が国周辺における情報収集・警戒監視及び安全確保を図り、各種事態の発生を未然に防ぐとともに、事態発生時の対応に万全を期すため、南西諸島を含む島嶼部の防衛態勢強化に係る事業を推進する。

(3) 海洋における様々な活動を支援・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)

我が国海域においては、海洋に関わる様々な活動が行われている。また、離島が広く点在していることから、これらの海洋に関わる活動を支援・促進するため、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、災害への対処、海洋資源の開発及び利用等それぞれの役割・機能に応じた拠点の整備等を推進する。

ア 海洋資源の開発及び利用の支援

離島周辺海域には、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25年12月に改定した「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置きつつ、関係省庁、政府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、その地形的特性等から良好な漁場を形成しており、その維持増進を通じ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、漁場の造成及び開発に資する漁港の整備等を推進する。

さらに、周囲を海洋に囲まれ、気象・海象条件が多様であり、多種多様な海洋生物が生息・生育している離島の特性を生かした様々な調査研究や民間等の知見を活かした海洋関連技術開発の実験フィールド等としての活用を推進する。

イ 本土から遠隔に位置する離島における活動支援

海洋資源の開発及び利用や海洋調査等の諸活動が、本土から遠く離れた離島や海域においても安全かつ安定的に行うことができるよう、人員、物資等の輸送や補給に必要な拠点施設の整備を推進する。

このため、沖ノ鳥島及び南鳥島において、特定離島港湾施設の整備を推進するとともに、海洋における諸活動に資する拠点施設として機能するための管理体制の構築等を図るほか、引き続き必要な拠点施設について検討する。

ウ 海洋の安全の確保

我が国は世界有数の海運・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するため台風の常襲地帯であるほか、世界有数の地震・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するとともに、その機能の向上、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の整備等を推進する。あわせて、周辺海域における海難事故への対処や不審船の発見等のため、巡視船・航空機による監視・警戒体制を強化するとともに、海上犯罪の予防・取締りや海難救助体制の充実を図る。

また、離島住民、漁業者等による海難救助活動や情報提供は、人命の救助や犯罪の防止に大きな効果を有していることから、これらの活動について住民等への協力依頼を図るなどの普及啓発・情報提供を通じて、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とともに、住民等からの情報提供の促進等を図る。

さらに、海上交通の安全ほか、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を推進するため、気象・海象観測機能等の維持管理及び必要に応じた機能向上を図る。

(4) 海洋の豊かな生物多様性を支え、生態系サービスを提供す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)

離島は、海洋により他の地域から隔絶されているため、独特の生態系が見られる一方で、生息・生育地の破壊や外来種の侵入による影響を受けやすい脆弱な地域であるため、離島に生息・生育する種の多くが絶滅のおそれのある種に選定されている。

また、離島の周辺海域は、広大な海洋の中にあって浅海域を形成していることから、多様な生物の生息・生育の場として、海洋の生態系を支えているほか、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、陸域と一体となった総合的な保全及び管理が必要である。

このため、これらの特徴的な自然環境を有する離島及び周辺海域について、その自然環境の状況を継続的な調査・モニタリングにより把握し、これらの情報を活用しながら、陸域及び海域における保全措置を一体的に進める必要がある。

(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、継続的な調査・モニタリングを適切に行う。特に、離島の陸域生態系については、大きな影響を及ぼす外来生物種の上陸・定着状況等についての調査・モニタリングを行う。

また、周辺海域については、サンゴ礁や藻場・干潟・砂浜等沿岸域における生態系に加え、ウミガメや海棲ほ乳類、海鳥類等離島を拠点としながら海洋を大きく移動する種にも着目して、調査・モニタリングを進める。

これらの調査・モニタリングの実施に当たっては、陸域の固有種や希少種等のみならず、海洋生物は物質循環によって陸上からの栄養塩に依存しているなど海域と陸域の生態系

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特性及び生物多様性を踏まえ、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とともに、それらを含む島しょ生態系の保全・管理を実施する。

このため、各種海洋保護区の管理の充実を図るほか、平成23年3月に策定された「海洋生物多様性保全戦略」等の実施状況等を踏まえ、海洋保護区の設定を推進する。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、従前のものに加え、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、引き続きその指定を推進する。また、離島沖合海底域における海洋保護区の設定についても検討を進める。

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、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、固有種を始めとする希少な野生動植物種の保護増殖等を図ることにより、脆弱な離島及び周辺海域の自然環境の保全を図る。

このような施策の実施に当たっては、離島及び周辺海域の自然環境の保全・管理を総合的に推進する。

(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、その脆弱性に鑑み、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及び生活排水の流出等に伴う海域の汚染への対策を講じる。

また、離島周辺海域のサンゴ礁、藻場、干潟等は、魚類を始めとする多様な生物の生息・生育の場であり、良好な海洋環境を形成していることから、漁業者、地域住民等による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、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、離島の自然環境や生活文化を始めとする地域固有の魅力を保全しつつ、その持続的な利用を図る地域におけるエコツーリズムの取組を支援する。

そして、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。

(5) 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、海に関わる神聖な象徴などとして、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承されている。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、伝統及び景観について、これらを適切に評価することにより、後世に残していく必要がある。

(状況把握・データ収集)

これら離島の歴史及び伝統については、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状況の調査等を通じ、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、伝統及び景観について、引き続き文化財保護法に基づく重要無形民俗文化財、名勝等の保護を推進するとともに、様々な手段を活用して記録する等の措置により、これらの価値を広く周知することを通じ、後世に継承する。

4 離島の保全・管理に関する施策の推進体制等

我が国の管轄海域の根拠となる離島の安定的な保全・管理を適切に実施する上で、対処に緊急を要する場合の意志決定を迅速に行う際には、内閣官房が中心となりつつ関係省庁と緊密に連携してこれら情報の集約など必要な対応を行う。

また、これら離島のよりの確な保全・管理の方策について、内閣官房が中心となり関係機関の間における役割分担、連携体制等を含め必要な検討を行う。

他方、離島の保全・管理の取組の推進に当たっての課題の重要性、緊急性及び多様性に鑑み、地方公共団体、周辺の有人離島の住民等地域住民、NPO、専門家等との協力体制の構築を図る。

5 国民等に対する普及啓発

広く海上に点在する離島は、我が国にとってかけがえのない存在であることに鑑み、国民に対し、離島の海洋権益を始めとした重要性、保全管理及び自然環境保全の必要性、歴史・文化的価値等について、ウェブサイト等を利用し積極的に情報を発信することにより、普及・啓発を行う。

また、将来にわたって国民が離島及び周辺海域に関心を持つことができるよう、離島観光や離島をめぐるクルーズなどの海洋観光の推進、海洋に関する教育の推進等を図る。