

海洋保護区のさらなる拡大と管理のあり方 に関するスタディグループ（SG）報告書

目次

1. 本 SG の目的および趣旨	1
2. 主な検討テーマ	1
3. まとめ	2
(1) 我が国における海洋保護区の現状	2
(2) 海洋保護区をめぐる国際的な動向	5
(3) 我が国における海洋保護区の面的拡大と質的充実に向けた我が国の課題	7
(4) 日本型海洋保護区に対する国際的な支持獲得に向けて	10
(5) 気候変動と海洋保護区	11
参考資料 1 : 海洋保護区のさらなる拡大と管理のあり方に関する SG 構成員	12
参考資料 2 : 海洋保護区のさらなる拡大と管理のあり方に関する SG 開催実績	13

1. 本 SG の目的および趣旨

近年、海洋保護区が沿岸および海洋における生物多様性の保全等の手段として重要視されている。また、生物多様性条約（CBD）においても、海洋の生物多様性と生態系サービスを確保する上で重要な海域にあつては、予防的な視点から、有効な保全対策としての適切な規制措置や管理措置を講ずることが必要とされている。

現状（令和2年3月）、我が国における領海および排他的経済水域の管轄権内海域の合計面積（約447万平方キロメートル）のうち、海洋保護区に該当する海域が占める面積（約37万平方キロメートル）は約8.3パーセントである。一方、世界では、国ごとに「海洋保護区」の定義に違いはあるものの、割合の高い順から挙げれば、イギリスが約48パーセント、アメリカが約42パーセント、オーストラリアが約36パーセント、フランスが約35パーセントとなっており、我が国と比べてかなり高い水準（※）にある。また、世界では国家管轄権内水域の面積の約16.8パーセントに海洋保護区が設定されていると言われている。近年、排他的経済水域を含む大規模な海洋保護区の設定が世界規模で加速されており、今年中にはその割合が24パーセントを超える見込みであるとも言われている。（※世界保護地域データベース（平成31年1月現在）による。順位は当該国の海外領土を含めた場合のもの。）

平成22年に開催されたCBD締約国会議では、海洋・海洋資源を保全し持続可能な形で利用するため、2020年（令和2年）までに沿岸域および海域の10パーセントを保全するという、いわゆる「愛知目標」が掲げられた。これを受け我が国では、「生物多様性国家戦略2012-2020」及び「第3期海洋基本計画」の中で、2020年までに我が国管轄権内水域の10パーセントを海洋保護区に設定し、適切に保全、管理を行うことを規定し、各種施策に取り組んできたところである。

最近の大きな動きでは、沖合域における海洋保護区制度の整備として、平成31年4月、自然環境保全法を改正し「沖合海底自然環境保全地域」制度が創設された。現在、2020年（令和2年）中に愛知目標を達成すべく、沖合海底自然環境保全地域を指定するための作業が環境省を中心に進められている。他方、2020年（令和2年）末で期限を迎える愛知目標に代わる新たな国際目標設定に向け、CBD等で活発な検討がなされている。（本年（令和2年）1月には、CBD事務局から、2030年（令和12年）までに海洋保護区等の割合を30パーセントまでに高めるといった目標の素案が示された。）

今後、我が国が海洋保護区に関する施策を進めるにあたっては、愛知目標に代わる新たな目標設定を見据え、量（面積）のみならず、質の面でも充実させていく必要がある。本 SG では、前述の新たな沖合海底自然環境保全地域の指定を含めた我が国における海洋保護区施策の現状を把握し、その上で、愛知目標に代わる新たな目標設定を見据えた我が国の海洋保護区のさらなる拡充（量と質の両面で）に向けた課題や管理方策を議論し、整理することとした。

2. 主な検討テーマ

本 SG においては、次の3事項を主な検討テーマとし、我が国の海洋保護区政策に関連する事項をできる限り広く取り扱うこととした。

- (1) 愛知目標 10 パーセント達成後における海洋保護区のさらなる拡大に向けた課題
- (2) 利用・開発と調和した海洋保護区拡充の可能性
- (3) 海洋保護区の保全・管理を担う組織の抽出とその課題ならびに公的支援のあり方

3. まとめ

(1) 我が国における海洋保護区の現状

ア 海洋保護区の定義と設置状況

我が国では、「海洋生物多様性保全戦略（平成 23 年 3 月策定）」に基づき「海洋生態系の健全な構造と機能を支える生物多様性の保全及び生態系サービスの持続可能な利用を目的として、利用形態を考慮し、法律又はその他の効果的な手法により管理される明確に特定された区域」を海洋保護区として定義している。具体的には、自然公園法、自然環境保全法、水産資源保護法、漁業法などの既存法制度を根拠とした、自然公園区域、自然環境保全地域、保護水面、共同漁業権区域などの各種規制区域を海洋保護区として取り扱っている。

なお、海洋保護区の定義のうち、「その他の効果的な手法により管理される明確に特定された区域（※）」として整理されているものは、現状、存在していない。（※は 3（1）カで後述）

イ 海洋保護区の管理・保全の手段

我が国の海洋保護区制度は、目的に応じて次の 3 種（①から③）に区分されており、個々の区域とその法的根拠は次のようになっている。

① 自然景観の保護等を目的とするもの

自然公園（自然公園法）、自然海浜保全地区（瀬戸内海環境保全特別措置法）

② 自然環境または生物の生息・生育場の保護等を目的とするもの

自然環境保全地域（自然環境保全法）、沖合海底自然環境保全地域（自然環境保全法）、鳥獣保護区（鳥獣保護法）、生息地等保護区（種の保存法）、天然記念物（文化財保護法）

③ 水産生物の保護培養等を目的とするもの

保護水面（水産資源保護法）、沿岸水産資源開発区域又は指定海域（海洋水産資源開発促進法）、共同漁業権区域（漁業法）、その他都道府県又は漁業団体等による各種指定区域（漁業法、水産資源保護法、水産業協同組合法、都道府県漁業調整規則 等）

これらの海洋保護区は、それぞれの根拠法令に基づき、一定の規制や義務が課されている。

実態としては、我が国の海洋保護区の約9割が水産動植物の保護培養等を目的とするものである。水産庁では漁業振興の観点から、水産基本計画（平成29年4月）に定める「産卵場の保護や資源回復手段としての海洋保護区の積極的活用」に基づき、海洋保護区を漁業資源の持続的利用に資する管理措置の一つとして位置付け、漁業現場に海洋保護区の必要性の浸透と、海洋保護区の適切な設定と管理の充実を推進している。具体的には、海洋生態系保全動向調査事業（令和元年度予算1千6百万円）、漁場環境改善推進事業のうち海洋生態系保全国際動向調査（令和2年度概算決定額1千五百万円）によって、水産資源の回復や漁場環境の保全を目標に、海洋保護区に関する国内外の優良事例や国際的な動向の調査・分析、科学的根拠の収集などを行っている。

このように、我が国では「海洋保護区」の名称で管理される特定の区域（水面）は存在しないが、前述①から③に基づき特定された区域（水域）をCBDにおける「海洋保護区」として位置付け、多様な手法により管理が行われている。

ウ CBDの海洋保護区の定義およびIUCN(国際自然保護連合)の海洋保護区カテゴリーと、我が国の海洋保護区との関係

我が国における海洋保護区の定義は前記3（1）アのとおりであるが、CBDにおける海洋保護区は「水体とそれに付随する動植物相及び歴史的文化的な性質を含む海洋環境又は隣接する区域であって、（法的）規制又は慣習を含む他の効果的な手法によって保護され、海洋又は沿岸の生物多様性が周辺よりも高度に保護されている区域」と定義される。注目すべきは、CBDの定義の中で「歴史的文化的な性質」に言及されている点と、保護すべき対象である海洋または沿岸の「生物多様性が周辺よりも高度に保護されている」としている点である。

また、IUCNにおける海洋保護区は「上部の水圏を含む、潮間帯と潮下帯における関連動植物、歴史、文化物で、法もしくははその他効果的な手段で区域全体あるいは一部の環境を保全するもの」と定義されている。ここでもCBDにおける定義同様、「歴史、文化物」について等、海洋保護区の対象になり得るとされている。

さらに、IUCNでは海洋保護区をその目的や活動形態に着目して大きく6つに分類し、個々の目的の程度に応じて、推奨すべき活動あるいは禁止すべき活動を明記している。

IUCNの海洋保護区の分類

分類 1	(a) 貴重な生態系と地質多様性の保護に資する科学目的のための保護区 (b) 長年にわたる生態系の完全性を保護するための保護区 (厳格な自然保護区)
分類 2	生態系保護とレクリエーションのための保護区 (国立公園)
分類 3	特定の自然の特徴を保護するための保護区 (自然モニュメント)
分類 4	管理された人間活動を通じた保全のための保護区 (生息域・生物種管理区域)
分類 5	陸域海域の景観保全とレクリエーションのための保護区 (景観保護区)
分類 6	自然生態系の持続可能な利用のための保護区 (資源管理保護区)

エ 海洋保護区の管理・保全に有効なその他の取組

我が国における海洋保護区の管理・保全に関する取組の内容は、自然環境に悪影響を及ぼす環境改変の防止、適切な漁業資源の管理など、法の定める目的に応じて様々である。他方、海洋保

護区の管理・保全を意識した取組以外でも、実際に行っている活動が、結果的に海洋保護区の管理・保全に大きく寄与しているという取組も数多く存在している。

例えば、自治体や民間環境保護団体が行っている各地の海岸に漂着したごみの回収や、漁業者の協力した漂流ごみの回収といった取組などは、直接的には海域環境の保全に資するものではあるが、結果として海洋保護区の管理・保全にも大きく貢献していることになる。

このため、この種の活動についても「海洋生態系の健全な構造と機能を支える生物多様性の保全及び生態系サービスの持続可能な利用」という目的を実現するための海洋保護区の管理の質の向上に寄与する活動として位置付け、前向きな評価がなされるべきものと考ええる。

この他にも、我が国周辺の沿岸域では、地元自治体や市民、漁業者による大規模な海洋ごみの回収活動、藻場や干潟の保全・造成活動なども活発かつ継続的に行われてきており、これらの活動についても海洋保護区の管理・保全に資する活動として前向きな評価が与えられて然るべきである。

オ 現状における海洋保護区拡大の可能性

我が国が海洋保護区としている海域のうち、大部分はいわゆる沿岸域（水深 200 メートル以浅の領海内）に設定されている。環境省では愛知目標である沿岸域および海域の 10 パーセントを保全することを念頭に、海洋保護区の沖合域への拡大に向け、平成 30 年 5 月に、沖合域における海洋保護区の設定に向けた検討を中央環境審議会自然環境部会に諮問した。

同部会では 2 回に渡る検討を経て、平成 31 年 1 月に答申として「生物多様性保全のための沖合域における海洋保護区の設定について」が取りまとめられた。

この答申では、沖合域の生物多様性の確保、生物資源の保存・管理、試験研究の場の提供の観点等から、海山・海溝・熱水噴出域といった沖合域の海底地形の特徴に応じて形成された生態系については保全する意義は高く、これら沖合域の自然環境に対する人為活動等が及ぼす影響を軽減または回避する手段として海洋保護区の設定は有効であるとの見解が示された。

環境省ではこの答申を踏まえ、平成 31 年 4 月、生物多様性の確保など自然環境の適正な保全を総合的に推進することを目的とした自然環境保全法（昭和 47 年法律第 85 号）を改正し、沖合域における海底の地形、地質または海底の自然現象に依存する特異な生態系を含む自然環境が優れた状態で維持されており、自然的社会的諸条件から自然環境を保全することが特に必要な区域を環境大臣が「沖合海底自然環境保全地域」に指定する制度を創設した。

また、同答申では、我が国が管轄権を及ぼす海域のうち、深い海溝や高密度の海山の存在、脆弱な生態系タイプの多様な存在、一定の科学的データの存在、現時点で資源開発・利用の可能性が低いこと等の諸条件を勘案した上で、小笠原方面の沖合域が優先的・先行的に保全を図る海域として有望であるとの提言がなされた。環境省ではこの提言を踏まえて、区域指定に向けた作業を進めているところである。

カ CBD に基づく OECM（その他の効果的な地域をベースとする保全手段）に対する我が国の姿勢と考え方

CBD 上 OECM は「保護地域以外の地理的に画定された地域で、付随する生態系の機能とサービス、適切な場合、文化的・精神的・社会経済的・その他地域関連の価値とともに、生物多様性の域内保全にとって肯定的な長期の成果を継続的に達成する方法で統治・管理されているもの」と定義され、法令等に基づき管理・保全されるものに加えて、地域の文化や歴史に根付いて管理・保全されている区域も海洋保護区に含まれるとしている。

我が国では、定義上、CBD の OECM の考え方を採用して「その他の効果的な手法により管理される明確に特定された区域」を含めて海洋保護区と整理しているが、現在までのところ、「その他効果的な手法」を根拠に海洋保護区に区分されている水域は存在しない。なお、自然環境保全法を改正して新たに創設した沖合域における海洋保護区である「沖合海底自然環境保全地域」の指定制度については、現在、具体的に海域を指定することで愛知目標（数値目標 10 パーセント）を達成すべく作業が進められているが、これについても法律によって管理される水域（海洋保護区）であり、OECM の考え方に基づくものではない。

このように、我が国では定義上、OECM の考え方を含めて海洋保護区と整理しているものの、現状では、OECM に区分される海洋保護区は存在していないことを踏まえれば、今後、OECM に該当し得る水域の整理・検討を行い、活用することが重要である。

（２）海洋保護区をめぐる国際的な動向

ア 主要国における定義と設置状況

環境省の調査によれば、平成 12 年以降、世界各国で排他的経済水域を含む沖合域で大規模な海洋保護区の設定が進められている。いずれも個々の沿岸国の国内法令を根拠に設定されており、保全対象としては、海洋生態系を基本としつつも、海底地形、海洋生物の生息海域、先住民族の文化・文化遺産をも対象としている。また、管理・保全を目的とした規制措置としては、共通して漁業に関連する一部の活動が禁止されているほか、鉱物資源開発や廃棄物の排出などの諸活動に対して禁止または許可制を採用している国も存在する。

イ 新たな数値目標設定に向けた国際的な動き

平成 22 年の CBD 締約国会議で国際目標として採択された愛知目標では、本年（令和 2 年）までの短期目標として、生態系が強靱で基礎的なサービスを提供できるよう、生物多様性の損失を止めるために、効果的な緊急の行動を起こすことを求めている。

令和 3 年以降の新たな数値目標に関しては、すでに平成 30 年から検討が進められており、本年（令和 2 年）10 月に中国で開催される締約国会議での採択に向け、昨年（令和元年）中は各種のワーキング・グループなどの国際会議における具体的な検討・議論が行われた。

本年（令和 2 年）1 月には、CBD 事務局から「ポスト 2020 生物多様性枠組」として素案が提示された。この素案では、自然との共生を掲げた 2050 年ビジョンである「2050 年までに、生物多様性が評価され、保全され、回復され、そして賢明に利用され、そのことによって生態系サービスが保持され、健全な地球が維持され、全ての人々に不可欠な恩恵が与えられる世界」を実現す

るため、2030年と2050年という2つの時点における到達目標を設定し、このうち2030年までに行うべき行動を2030 ミッション案として提示している。

ポスト2020 生物多様性枠組に関するこれまでの検討・議論では、IPBES（生物多様性及び生態系サービスに関する政府間科学—政策プラットフォーム）の地球規模評価報告書に基づく生物多様性の損失要因への対応、持続可能な利用のための生物多様性への人々の要請への対応、2050年における自然との共生の状態の明確化が主要な論点となり、国立公園を始めとする保護区の設定や、希少動植物種の保護・増殖といった従来型の手法に加え、様々な社会的課題を解決しなければ生物多様性の損失には対応できないとの認識の下、前述の2050年ビジョンを維持しつつ、ビジョンの達成状態を明確にした2050年ゴールを設定し、これに向かう目標としての2030年ゴールを設定することが検討されている。

我が国の対応としては、前述のCBD事務局が提示した愛知目標の下での取組の継続・発展、多様な主体による行動を可能にする分かりやすい目標の設定、そして科学的知見の重視、SDGsへの貢献を基本的な考え方として臨むこととしている。また、前述のCBD事務局が提示した素案の到達目標の意図するところを慎重に確認・精査しつつ、我が国が重視するSATOYAMA イニシアティブの更なる展開、生態系を基盤とした気候変動対策、防災・減災対策、経済活動における生物多様性への配慮、非意図的に侵入する侵略的外来種への国際的な対処を前面に掲げながら、環境省を中心に今後の国際的な議論に参画していくこととしている。

ウ OECM に対する評価と活用の現状

現状におけるOECMに対する我が国の姿勢と考え方は、前記3（1）カのとおりであるが、国際的な海洋保護区の定義では、海洋保護区の要件には、地域の文化や歴史に関するものも含むものとされ、また、「法令により保護された地域以外の地理的に画定された地域」も海洋保護区として許容されていることに注目すべきである。

一方、令和2年を短期目標の期限としている愛知目標では、生物多様性の状況を改善する個別目標として、沿岸域・海域の10パーセントを保護地域等として保全することが求められている。これらの目標設定における議論では、目標達成の目的は、生物多様性およびここから得られる生態系サービスの保全であること、加えて、数値目標として設定された10パーセントの割合は、海洋保護区とOECMによるそれぞれの保全措置を合わせたものであることが、確認されている。

なお、前述の3（1）カに記載のとおり、我が国では現状、OECMに区分される海洋保護区は存在していない。

エ BBNJ（国家管轄権外区域の海洋生物多様性）との整合性に関する議論の現状

現在、公海および深海底といった国家管轄権外区域における海洋生物多様性の保全および持続可能な利用に関する新たな国際協定を策定すべく、国連において鋭意、検討が進められている。

これは、21世紀初頭頃より、国家管轄権外区域の海洋生物多様性の保全と持続可能な利用についてもルールを設けるべきとの議論が高まったことが発端で、平成28年から国連で開催された準備委員会では、新協定のテキスト案に含まれる各種の要素が熱心に議論された。この結果、海洋

保護区を含む区域型管理ツールの措置等4分野に関しては、新協定に含めるべき要素を取りまとめた勧告案が国連総会で採択され、現在は、既存の国連海洋法条約の諸規定との完全な整合性と、関連する法的文書・枠組・機関を損なわないことを前提に、政府間会議において新協定のテキスト案に関する検討・協議が行われている。

海洋保護区を含む区域型管理ツール措置の検討については、現在のところ、BBNJの保全と持続可能な利用のための仕組み作りが協議されている。国家管轄権外区域における海洋保護区の設置のプロセスなど、具体的な内容の検討中ではあるが、沿岸国の管轄海域に設定する海洋保護区と、国家管轄権外区域である公海・深海底が、境界を接する、または近接する可能性があること、あるいは沿岸国の措置が国家管轄権外区域における措置に影響を及ぼす可能性があることに留意し、沿岸国が設定する海洋保護区、特に、沖合域における海洋保護区については、BBNJ新協定の枠組みとの間において管理・保全に関する法的および運用面の連続性・整合性を担保する必要があるとの見解がある。

(3) 我が国における海洋保護区の面的拡大と質的充実に向けた我が国の課題

ア 非生物資源の探査・開発との共存の可能性と、その許容範囲

① 国際的な動向

ISA（国際海底機構）は、海洋法に関する国際連合条約（以下、「国連海洋法条約」）が発効した平成6年に設立された深海底の鉱物資源の管理を行う国際機関である。ISAの設立以降、他の国際機関と同様に、年々、自然環境（海洋環境）の保全に対する配慮が強く求められるようになってきており、鉱区で海底鉱物資源を採掘する場合、海洋環境の保全が十分に図られることが海底鉱業を開始する上での前提条件となってきている。具体的には、平成24年にISAにおいて採択された「クラリオン・クリッパートン海域における環境管理計画」に基づき、実際に鉱業を開始するに際しては、鉱区内に開発行為による海洋環境への影響を評価するための保護参照区と影響参照区を設定し、予防的アプローチとして事前に環境影響評価を行うことが盛り込まれている。

（既に設定されているマンガン団塊鉱区においては、前述の保護参照区に相当する特別環境保護区域が9区域設定されている。）このことは、海底鉱物資源の開発等に際し、海洋環境の保全が担保される必要があることが国際的なコンセンサスとして既に確立されてきていることを示している。

② 国内の動向

我が国では、海洋エネルギー・鉱物資源開発計画（平成31年2月改定）に基づき、海洋における非生物資源の探査・開発と、必要な技術開発が進められている。この開発計画は、第3期海洋基本計画（平成30年5月閣議決定）に基づき改定されたもので、海洋環境の保全との調和を図りながら、海域における様々な経済活動および産業活動を拡大することで、海洋の産業利用を促進することを目指している。

我が国の排他的経済水域を含む日本周辺海域においては、海洋エネルギー・鉱物資源の賦存が

確認されているが、既に商業化している石油・天然ガスを除き、メタンハイドレード、海底熱水鉱床、コバルトリッチクラスト、マンガン団塊、レアアース泥といった海洋エネルギー・鉱物資源については、当面は、資源量調査、生産技術の開発、環境影響評価等が継続される状況にある。また、海洋保護区の観点から、平成 28 年 4 月、環境省は「生物多様性の観点から重要度の高い海域」として、我が国周辺の沿岸域、沖合表層域および沖合海底域について 321 の海域を公表した。これは、生態学的・生物学的な観点から、科学的なデータ解析や専門家等の意見を踏まえて抽出したもので、開発・利用との「調和」に向けた出発点としての基礎的かつ貴重な資料として位置付けられるものである。

今後、海洋エネルギー・鉱物資源の賦存海域であり、かつ、生物多様性の観点から重要度の高い海域において、資源の開発・利用や海洋環境保全を進める際には、各分野の有識者や利害関係者からの意見を踏まえ、資源の開発・利用と海洋環境保全のバランスを考慮の上、具体的取組を進めることが期待される。

海洋エネルギーの開発利用に関連して我が国では、平成 31 年 4 月に、「海洋再生可能エネルギー発電設備の整備に係る海域の利用の促進に関する法律」が施行された。これを機に我が国でも洋上風力発電に代表される海洋エネルギーの開発・利用に向けた動きが加速している。この制度では、一般海域において洋上風力発電事業を実施するにあたり、協議会を通じ、漁業者等の先行利用者と調整した上で、利用海域を促進区域として指定し、事業者による海洋産業活動が行われることとなっている。「海洋再生可能エネルギー発電設備の整備に係る海域の利用の促進に関する施策の総合的かつ計画的な推進を図るための基本的な方針（令和元年 5 月 17 日閣議決定）」において、「海洋環境の保全との調和」の観点から、優れた自然の風景地の保護や生物多様性の確保等を図るべき自然公園法に基づく国立公園・国定公園区域と、エネルギー開発に利用される促進区域との重複は、環境保全上支障のない限定的な範囲で行う必要があるとされている。

イ 生物資源の持続的利用との共存の可能性と、その許容範囲

我が国において、海洋保護区と位置付けられる海域のほとんどは、水産動植物の保護培養等を目的とする法律（漁業法等）に基づく規制を根拠に設定され管理されている。この場合、保護培養すべき対象は漁業活動の捕獲・採取の対象となる特定の水産動植物であり、こうした特定の水産動植物を持続的に利用することに特化した仕組である。

水産資源の持続的利用による効用は、食料供給のほか、地域の雇用、漁村等の沿岸コミュニティの維持など広範囲に及ぶことから、海洋保護区として管理・運用していくに際しては、単に生物学的な管理にとどまることなく、社会科学的知見を踏まえて地域の社会的・経済的な影響をも最小限にとどめることにも十分な配慮を行う必要がある。

また、海洋保護区の定義に鑑みれば、特定の水産動植物の採捕を禁止するなどの措置は、海洋保護区の本来の目的に必ずしも 100 パーセント合致するものではないとの意見もある。ただ、特定の水産動植物の過度な漁獲を防止し、資源を持続的に管理・維持していくことは、結果として対象となる海域の生態系のバランスを保ち、健全性を高めることにつながることから、肯定的かつ積極的に評価すべきとの声も大きい。むしろ、漁業者が日常的に海域にアクセスすることによ

り、密漁や海洋汚染の防止に大きく貢献しているとの評価もあり、採捕禁止区域としての海洋保護区よりも、海洋生態系保全に対する効用と実行性は高く、優れているとの声もある。いずれにしても、定期的なモニタリングなどにより、漁業者による資源管理措置や生態系保全の取組の効用と効果を、第三者の目線を含めて客観的かつ継続して評価していくことが重要である。

ウ OECM等を積極的に活用した保護区拡大の可能性

OECMに対する評価と活用の現状は、前記3(2)ウのとおりであるが、今後の我が国海洋保護区の面的および質的な拡充を検討するに当たっては、OECMに関する議論を活発化させ、国際的な考え方と整合性のとれた政策として取り入れていくことが重要である。このことは、愛知目標に代わり新たに設定される目標の達成に向けた今後の我が国の対応方針およびその目標の実現性にも大きく関わってくるものと考えられる。

我が国の海洋保護区の現状は、全て法律に基づき管理され、明確に特定された区域であり、例えば、自然景観の保護等を目的に海洋保護区として整理される国立公園・国定公園は、想定される区域の大部分は既に指定されているという点で、これ以上の大幅な拡大には限界があるとの意見もある。また、平成30年12月に改正された漁業法では、漁業者による沿岸漁場管理制度が新たに整備された。こうした新たな制度を積極的に活用することにより、漁場の管理を適切に行うことで海洋保護区として位置付けられている既存の共同漁業権区域の管理の質的向上を図るという考え方もある。

現在検討が進められているポスト2020生物多様性枠組では、海洋保護区等の面的拡大の目標が示されることが想定されるが、いずれにせよ、国際的な新たな目標を受けた今後の我が国における海洋保護区の拡充に向けた議論では、現状、我が国の海洋保護区として整理されていないOECMの採用と、それに基づく適用海域の抽出などを行うことが期待される。

エ 管理・保全の質的充実に向けた具体策

南極のロス海では、南極海洋生物資源保存条約に基づき広大な海洋保護区が設定されている。ここでは、包括的な保存措置を定めた枠組があり、その枠組みに基づき、海洋保護区の具体的な管理策とその具体的な目標を設定することが求められている。具体的には保護すべき海洋生態系と生物多様性を明示し、そのために保護すべき海域、生態系・生物種の特長、経済活動の影響に対して特に脆弱な海域を指定することなどが求められている。

その上で、保存措置に含まれる個々の検討要素である保護区の境界線の規定、規制・禁止・管理される人的活動、取組を評価するためのモニタリング計画および海洋保護区指定の有効期限などを細かく設定した上で、漁業可能海域と漁業禁止海域での個別目標を比較することにより、海洋保護区設定の効果を検証する仕組みとなっている。

我が国では、海洋保護区としつつも、個々の海洋保護区においては適用される法律の目的に沿った管理・保全のみが行われているのが現状であり、南極ロス海の取組を参考として、管理・保全の質的向上に向けた議論を進展させることが期待される。

また、管理・保全の質的充実においては、前述の制度的な課題に加えて、科学的なエビデンス

(データ)の収集と、それに基づいた管理・保全効果の客観的な評価が必須となってくる。ただ、陸域のモニタリングと異なり、主な移動手段が船舶に限られる広大な海域をモニタリングする場合、その手段と手法の多くを船舶に依存すると膨大な運用コストが足かせとなり、充実したモニタリングの実施と継続が困難または制限されることが容易に予想される。このような問題を解決し、モニタリングを質および量の両面で充実させるためには、我が国が保有し得意とする最先端の科学技術を積極的に活用するとともに、不十分な部分についてはさらなる開発に取り組んでいくことが急務である。例えば、船舶に代わる、または補足する海洋調査として、全球海洋観測システム「ARGO」の活用と改良、衛星画像の積極的な活用と画像解析技術の高度化、多様な生物種の一括的な把握が可能となる環境DNA分析技術の導入と改善を最優先かつ早急に進めて行くことが重要となってくる。そして、モニタリングにより得られる大量の科学的なエビデンス(データ)を国際社会に提供し、これら科学的エビデンスに基づいた海洋保護区を含めた海洋環境の保全と海洋の利用・開発の両立に向けた国際的な議論を我が国がリードし、迅速に適切な結論に導いて行くことは、ややもすれば科学的エビデンスに基づかない議論が主流を占め、結果として現場の声が軽んじられ反映されにくい国際会議の場において、我が国だからこそ果たしうる重要な役割ではないかと思われる。

オ 海洋法に関する国際連合条約を踏まえた国内法の整備

あらゆる海洋活動の法的枠組みの基礎を定める国際的ルールとして国連海洋法条約がある。

今後、改正自然環境保全法に沿って、我が国の海洋保護区政策を沖合域において積極的に展開していくにあたって、かかる施策の国際法との整合性の確保が必要である。具体的には、個別の施策・措置の内容を踏まえ、また、他国の事例や国際的な動向を見極めつつ、国内法に基づく規定を整備し、適用・運用していく必要がある。

(4) 日本型海洋保護区に対する国際的な支持獲得に向けて

本来、海洋保護区の設定の可否およびその規制の程度は、人為的活動が海洋に与える影響をどれだけ軽減または排除すべきかという観点で論じられるものである。一方で、海洋保護区の管理・保全の質的拡充を論ずるに当たっては、規制(不作為)のみならず積極的な保全策(作為)を付加していくことも重要な要素となってくる。

我が国は古来より、人間が海の生態系の一部として共存して生活をしてきた歴史があり、このことは人間またはその活動が自然を保護するために、その自然環境から排除されるべき対象ではないことを示すものと言える。

例えば、石川県舳倉島の周辺海域では、共同漁業権を設定し、海女による水産動植物の採捕を目的とした漁業が積極的に継承されることにより、海洋の生態系が健全な形で維持されていると同時に、地域文化も継承されている。また、東京湾や岡山県日生では、海洋生態系の維持・保全に重要な役割を果たすアマモの藻場を再生させる活動に、漁業者だけではなく、その地域に居住する様々な人々が一緒になって取り組み、それにより海洋の良好な生態系の維持・保全が実現しているという事例もある。このような人と海との関わりを前提にした海洋環境の管理・保全策は、

我が国の海洋保護区に関する取組における大きな特徴と言える。

前記3（1）アおよびイ記載のとおり、我が国の海洋保護区制度は、異なる法律の目的ごとに分類した上で、それぞれの目的に応じた法規制をかけることで管理・保全が行われている構造になっており、異なる法律に基づく複数の施策が同一の水域に重なり合う形で運用されている。一方、開発・利用の面では、漁業、観光、海運、エネルギー開発などの様々な活動が同一の水面で展開されている事例も多々見られる。よって、異なる法律や省庁による管理・保全の取組と、多様なセクターによる開発・利用活動を、総合海洋政策として全体的見地から調整することにより、海洋の利用と環境の保全を両立させていくことが重要である。

こうした我が国の取組の特徴と考え方を「日本型海洋保護区」として積極的に捉え、OECD等の概念を積極的に取り入れた国内における海洋保護区の拡大と質的充実の議論と相まって、我が国の特徴のある海洋保護区政策を整理し、今後のCBD締約国会議等の場において国際的に発信していくことが期待される。

（5）気候変動と海洋保護区

最近の研究では、気候変動や海洋酸性化といった世界的規模で広がる環境要因によって、海洋生態系の変化が急速に進んでいるとの指摘がある。

令和元年9月に発表された「変化する気候下での海洋・雪氷圏に関する IPCC 特別報告書」では、これまでに観測された変化として、世界全体の海洋はほぼ確実に昇温し続け、その速度も加速していること、多くの海洋生物種が昇温等の変化に適応すべく地理的な分布域の移動や季節変化をしていること、沿岸域の生態系が海洋の温暖化の影響や人為的な活動によって海洋にもたらす不利益な作用を受けているなど、脅威が深刻化していることが指摘されている。

海洋保護区をめぐる最近の国際的な議論では、海洋保護区を設定する意義を環境変動に対する抵抗性と捉え、単なる現状の海洋生態系の保護だけではなく、環境変動により劣化した海洋生態系の回復力を高めるためにはどう役立てるべきか、ということが研究者の間で論じられていると聞く。様々な議論の中には、海洋保護区を設定しても結果として気候変動によって海洋生態系を守ることができないのであれば、気候変動の緩和策に重点的にコストをかけるべきであるとの海洋保護区不要論も聞かれるという中、海洋保護区の設定意義を環境変動に対する抵抗性であるとする見解は海洋保護区の在り方を見つめ直す上での1つの重要な視点と言える。

海洋保護区のさらなる拡大と管理のあり方に関する SG 構成員

主査：鷲尾 圭司

参与：兼原 敦子、高島 正之

外部有識者：

浦辺 徹郎 東京大学 名誉教授、国際資源開発研修センター 顧問

白山 義久 国立研究開発法人海洋研究開発機構 特任参事

牧野 光琢 東京大学大気海洋研究所国際連携研究センター 教授

森下 丈二 東京海洋大学海洋政策文化学部門国際海洋政策研究室 教授

関係府省庁：

内閣府（総合海洋政策推進事務局）、外務省、農林水産省、経済産業省、国土交通省、環境省

海洋保護区のさらなる拡大と管理のあり方に関する SG 開催実績

開催実績	テーマ
第 1 回 SG (令和元年 9 月 25 日開催)	<ul style="list-style-type: none"> ・ SG 設置の目的・趣旨及び進め方 ・ 海洋保護区の現状と今後の展開 ・ 海洋保護区に関する取組 ・ 海洋保護区に対するスタンスと保護区域拡大に際しての留意点
第 2 回 SG (令和元年 11 月 12 日開催)	<ul style="list-style-type: none"> ・ 第 1 回 SG の議論を受けた追加報告 ・ BBNJ に関する国際的な動向と対応 ・ 海洋保護区の管理・保全に資する活動とそれを担う組織 ・ 有識者からの報告・意見 ・ 中間とりまとめの骨子（案）と方向性
第 3 回 SG (令和 2 年 1 月 21 日開催)	<ul style="list-style-type: none"> ・ 自然環境保全法改正後の作業状況 ・ 海洋プラスチックごみ対策 PT の提言を踏まえた海洋ごみ対策の取組状況 ・ 今後の海洋保護区政策のあり方
第 4 回 SG (令和 2 年 3 月 4 日※)	<ul style="list-style-type: none"> ・ 今後の海洋保護区政策のあり方 ・ 中間報告書及び最終報告書

※新型コロナ・ウィルス対策のため中止