

## 第2回沖合域における海洋保護区の設定に向けた検討会

### 議事録

日 時：平成30年8月17日（金）10:00～12:30

場 所：新橋ビジネスフォーラム

### 出席者（順不同・敬称略）

#### ○委員

- 岩崎 望 （立正大学 教授）  
大塚 直 （早稲田大学法学学術院 教授）  
河野 真理子 （早稲田大学法学学術院 教授）  
齋藤 雄一 （石油鉱業連盟（石油資源開発株式会社））  
白山 義久 （海洋研究開発機構 特任参事）  
福島 朋彦 （海洋研究開発機構 海底資源研究開発センター  
環境影響評価研究グループ グループリーダー）  
藤倉 克則 （海洋研究開発機構 海洋生物多様性研究分野 分野長）  
牧野 光琢 （水産研究・教育機構 中央水産研究所 経営経済研究センター  
水産政策グループ グループ長）

#### ○環境省

- 鳥居 敏男 （環境省 大臣官房審議官）  
植田 明浩 （環境省 自然環境局 自然環境計画課 課長）  
宮澤 泰子 （環境省 自然環境局 自然環境計画課 課長補佐）  
大澤 隆文 （環境省 自然環境局 自然環境計画課 専門官）  
永島 徹也 （環境省 自然環境局 総務課 課長）  
吉野 亜文 （環境省 自然環境局 総務課 課長補佐）  
久保 満希子 （環境省 自然環境局 総務課 係長）  
後藤 太一 （環境省 自然環境局 総務課 係長）

#### ○関係省庁

- 相川 武司 （内閣府 総合海洋政策推進事務局 参事官補佐）

辻田 香織 (外務省国際協力局地球環境課 課長補佐)  
魚谷 敏紀 (水産庁 増殖推進部 漁場資源課 生態系保全室長)  
兼重 慶恵 (水産庁 増殖推進部 漁場資源課 係員)  
下田代 邦伯 (水産庁 資源管理部 漁業調整課 係員)  
向野 陽一郎 (資源エネルギー庁 資源・燃料部 政策課 燃料企画室 室長)  
霜鳥 大介 (資源エネルギー庁 資源・燃料部 政策課 課長補佐)  
渡邊 雄也 (資源エネルギー庁 資源・燃料部 政策課 係長)  
内藤 康弘 (資源エネルギー庁 資源・燃料部 政策課 専門職)  
富永 和也 (資源エネルギー庁 資源・燃料部 石油天然ガス課 係長)  
寺畑 亜美 (資源エネルギー庁 資源・燃料部 石油天然ガス課 専門職)  
信末 直人 (資源エネルギー庁 資源・燃料部 石油天然ガス課 係長)  
前場 卓也 (資源エネルギー庁 資源・燃料部 鉱物資源課 課長補佐)

○事務局

一般財団法人 自然環境研究センター

池田 和子 (第2研究部)

東條 泰大 (第2研究部)

○開会挨拶 環境省鳥居

この検討会は6月に1回目を開催し、委員の皆様それぞれの立場、専門の観点からさまざまな意見をいただいた。本日はその意見も踏まえ、資料2-1に「沖合域における海洋保護区の設定のあり方（修正案）」を示している。本日は2回目の検討会だが、この「あり方」についてとりまとめをいただきたいと思っている。

海洋の、特に沖合域の生態系の保全について、日本にとっては初めての試みのようなところもある。本日は、ぜひ忌憚のない意見をいただき、少しでもよい方向性をとりまとめをいただくようお願いしたい。

○議題1 第1回検討会における主なご意見

環境省大澤より資料1-1「第1回検討会での主な指摘事項」、資料1-2「沖合域における自然環境保全地域の指定フローについて」、資料1-3「自然環境保全地域等のゾーニング」、資料1-4「海底鉱物資源開発の環境への影響、環境影響評価等について」  
1. 「自然環境保全地域における許可の基準、届出等について」、事務局より資料1-4  
2. 「国際海底機構（ISA）の探査規則、環境ガイドライン等について」、資料1-5「国際海底機構（ISA）による鉱種別の地域環境管理計画の策定状況について」、独立行政法人石油天然ガス・金属鉱物資源機構（JOGMEC）より資料1-4  
3. 「海洋エネルギー・鉱物資源開発の環境影響評価に関する国内の動向」説明。

白山座長

ここまでの説明に何か質問があればいただきたい。

（特になし）

○議題2 沖合域における海洋保護区の設定のあり方

環境省大澤より資料2-1「沖合域における海洋保護区の設定のあり方（修正案）」説明。

白山座長

前回の検討会同様に、この場合はオブザーバーの方にも発言をいただくことになってい

る。資源エネルギー庁が今回の議論について改めて考えを整理し、本日の検討会でお話したいということなので、発言をお願いします。

資源エネルギー庁 向野

オブザーバーにもかかわらず、このような場で発言の機会をいただき感謝申し上げます。

前回の検討会の中でも、私どもは一言だけ話をする機会があり、資源開発や利用と自然環境保護の適切なバランスということが極めて大事であると申し上げた。そうしたところ、委員の方々から、資源エネルギー庁内の議論の一端も可能であれば紹介してほしいということであったので、ポイントを絞って話をさせていただく。

まずもって資源開発の利用や自然環境保護との適切なバランスということは、私どもは極めて重要な点ではないかと思う。これもこの「あり方」をまとめていただくにあたっての総論として、ぜひ関係者の皆様にも認識をいただければと思っているところである。

2つ目は実体面に関することであるが、資源開発を行う事業者の方々の開発に関するモチベーションをいたずらにそぐべきではないのではないかと思っている。特に国内の資源開発の重要性については、海洋基本計画の中でも明記されており、同じく閣議決定されたエネルギー基本計画の中でも明記されている。海洋における石油や鉱物資源の開発がエネルギー安全保障上極めて重要だという点には同意いただけるのかもしれないが、いわゆる開発リスク、特に初期段階の開発リスクが高いという点についても、ぜひ念頭に置いていただければと思う。必要であれば、齋藤委員もいらっしゃるので、開発事業のリスクの高さを紹介いただければと思うが、このような点も念頭にいただきながら、これをまとめていただく必要があるかと思う。

3点目は、区域の見直しや区域内の規制に関することである。例えばオフセットのあり方や規制の範囲、届出・許可の要件等々、将来の法制化にあたって非常に重要なポイントがあるが、これらの点については、現実的であり、なおかつ実効性を伴うことが極めて重要ではないかと思っている。例えばオフセットの要件だとか規制の範囲、届出・許可の要件に至っても、環境省に大変丁寧に調整をいただいたが、この中身については十分調整が整っているとは言いがたい点もあり、このような点についても、ぜひ配慮をいただければと思う。

いずれにしても、私どもはこの大きな方向感について、全くだめということを申し上げるつもりはない。このような方向感がある中で、資源エネルギー庁としても、このような

会議だけではなくて、さまざまな機会を捉えて事業の現状と課題についても、さらに理解を深めていただくとともに、引き続き細かい点も含めて調整をさせていただければ大変ありがたいというのが、私どもの資源エネルギー庁内での議論であった。

白山座長

それでは、この資料2全体、とりわけ資料2-1の「あり方」の案を中心に、皆様のさらなる修文の提案や質問等の議論をしたいと思う。

「あり方」の案は、パーツが4つに分かれているので、それぞれのパーツについて議論を進めていきたいと思う。

まずは資料2-1の1.の「沖合域の生物多様性の保全のための前提と進め方」について、委員の皆様から何か質問、あるいは意見等あれば伺いたい。

藤倉委員

資料2-1の1.(1)は、当然生物多様性条約(CBD)を意識しているのは承知している。SDGs(Sustainable Development Goals:持続可能な開発目標)の目標14の中にも全く同じようなことが入っていると思うが、それもこの中に加味したほうがよいのではないか。加味してはまずいということがあるなら無理強いはしない。

河野委員

資料2-1の1.(1)だが、CBDへの言及はあるが、国連海洋法条約への言及がないように見受けられる。海洋基本法自体が国連海洋法条約を意識してつくられた法律であり、ここで主な検討対象とするEEZ自体、国連海洋法条約上の制度であるので、やはり最初の総論の部分に国連海洋法条約への言及がないのは若干違和感を覚える。確かに保護区とか生物多様性の保護・保全という意味ではCBDで十分だが、CBDは生物多様性の定義のところに水界という文言を含んでいるとはいえ具体的に海洋に特化した形で規則を設けている条約ではないので、むしろ国連海洋法条約には言及する必要があるのではないかと感じる。

次に、資料2-1の1.(2)の第5パラグラフで「周辺海域」という言葉が出てくるが、例えば上の「我が国の海域を沿岸域と沖合域に分ける」という表現と、この「周辺海域」という言葉がどういう整合性を持つのか。「周辺海域」というのは、ここに特殊に出てくる言葉で、それが、この「沿岸域」、「沖合域」とどういう関係にあるのかが文章の中で必

ずしも明確になっていないと思う。

さらに、資料2-1の1.(1)の第5パラグラフの下から4行目「生物多様性や生態系構造等を保護する」とここでは書かれているが、この文書全体としては、どちらかというところ「保全」という言葉が使われている。国連海洋法条約では海洋環境の「保護・保全」というふうに言葉を並べて使うことが多く、自然環境保全法や海洋基本法では「保全」という言葉が使われている。そうすると、この文脈で「生物多様性や生態系構造を保護する」という言葉が、ここだけ「保護」になっているのはなぜなのか、やや疑問に思う。

最後に、資料2-1の1.(1)の第6パラグラフの第2文、「一旦設定された保護区については」という記述だが、この記述自体は、事実としてよくわかるが、最後の、資料2-1の4.のところで大きな話題になると思われる保護区の設定の見直しとかオフセットとのかかわりで、この表現がどういう意味を持つのか、どこかで説明された方がよい。先ほど話のあった資源開発の可能性とのバランスにおける生物多様性の保全という視点からこの文書を見るとすれば、(1)の最後にこの文章が引用されると、これが持つ意味がかなり重くなってしまうのではないかと懸念する。この部分が、一度設定された保護区の見直しやオフセットとの関係でどのように位置づけられるかについて、後で何らかの形での説明を付記するなどの工夫をしておかなければならないのではないかと。現状の書きぶりでは、一度設定された保護区はなかなか見直しが行われないのではないかと印象を与えてしまうことがあるかもしれない。法制度の設計そのものにもかかわると思うので、この点、この部分か後の部分かは任せるが、記述の工夫が必要ではないかと思う。

#### 牧野委員

今、河野委員が指摘した資料2-1の1.(1)の最後のところは、私も同じように思っていた。最後の「されている」というところなど、そういう表現も含めて少し気になった。

もう1つだが、この資料2-1の1.(1)はグローバルの話がいろいろ出ているが、この文章が日本から国際社会への呼びかけとか貢献という意味も考えると、アジア太平洋地域という視点もちょっとあってもよいかとも思う。アジア国立公園会議の合意文書でアジア保護地域憲章（仙台憲章）がつくられているが、日本でつくった合意文書であるし、グローバルの話と同時にアジアの話もここで少し引用してもよいかと思った。これは検討いただければという程度である。

岩崎委員

CBDとか国連海洋法条約の引用ということが出たが、それとは別に陸上と海との一般的な違いを強調してもよい。例えば、水産資源について陸上では持ち主が決まっているが海では持ち主が決まっていないので、そういう管理において陸上との違いがあるとか、例えば、深海とか人の手が容易に届かないところを一旦開発すると回復等が難しいことであるとか、そういう、陸上と海とを比較した場合の海の特異性をもう少しわかりやすく入れてもよいかと思う。検討願いたい。

福島委員

私も河野委員の意見と同じだが、補足すると、資料2-1の1.(1)の第5パラグラフにAPEIの話が載っているが、この文言だけ見ると結局どこを保護するかということに誤解を招くと思う。「潜在的影響から生物多様性や生態系構造等を保護するため」とあるが、どの海域の生態系を保護するためかということ、経緯からして、APEIを設定した場所を保護するためではなくCCFZ (Clarion-Clipperton Fracture Zone) 全体を保護するために設定したということである。

最後に、オフセットの話についても河野委員の発言に全く同感である。

白山座長

意見は大体出尽くしたと思うので、事務局に回答願いたい。

環境省大澤

SDGsあるいは国連海洋法条約といった基本的な国際的な話題にこの資料2-1の1.で触れたほうがよいのではないかという指摘はそのとおりだと思う。特段外している理由はないので、入れる方向で検討したい。

それから、陸上と海の違い、あるいはアジア保護地域憲章を含めたアジアの話についても、こちらに入れられたらと思うので、検討したい。

資料2-1の1.(1)の第5パラグラフのAPEIのところについて、福島委員から指摘いただいたCCZ (Clarion-Clipperton Zone) 全体の話も修正したい。

「保護」・「保全」の書き分けについても、基本的には、「保全」については純粋な保護

とある程度の利用が含められたコンサベーションの意味、「保護」については厳格な手をつけず、プリザベーションの意味という意識のもとに、こちらでは書き分けをしてきたつもりだが、こちらの「保護」が本当に「保護」でよいのかは、もう一度検討したい。

資料2-1の1.(1)の最後の段落のところについても、オフセットの話とリンクするので、指摘のように、もう一度書き直しを考えたい。

後半の資料2-1の1.(2)については、先ほど第5パラグラフにあった「周辺海域」の話があった。重要海域を「沖合域」と「沿岸域」の両方に設定している状況から考えれば、この「周辺海域」というのは「沖合域」と「沿岸域」の両方を含めたエリアを指すと認識しているが、ここに突然に「周辺海域」という表現が出てくると、沖合域、沿岸域との関係がわかりづらいと思うので、ここも表現を工夫したい。

牧野委員

SDGsの話が出たが、SDGsの目標の年限は2030年までか。

白山座長

SDGs全体としては2030年までである。

それでは、資料2-1の1.の議論はこのくらいにして、次に2.「沖合海底域の保護のための海洋保護区の理念」である。こちらについて、何かコメント、意見、修文の提案等あるか。

牧野委員

資料2-1の2.の第6パラグラフは、私が発言したものを反映した箇所かと思うが、ここの表現を修文していただき感謝申し上げます。この修文の内容だが、先ほど私が発言したアジア保護地域憲章に非常によい表現がある。保護地域の国際連携は国同士の対話の増加や絆の強化にも寄与するので、国際的・地域的な協定や枠組みとの連携・協力の強化を図ることが必要であると、この憲章には書いてある。このような表現も参考にさせていただき、できれば引用していただけたらよいと思うし、用語集に「仙台憲章」のようなものを入れていただくことも検討いただければと思う。



河野委員

資料2-1の2.について2カ所、コメントしたい。

まず、1カ所目は第2パラグラフの予防的アプローチの前の部分で、「科学的情報が十分ではなくても、何らかの科学的根拠を基に、予防的な取組方法（予防的アプローチ）を適用して」と書いてあるが、これで本当に通常言われている予防的アプローチと整合性がとれる記述になっているのだろうかと思う。

2カ所目は、第5パラグラフだが、このパラグラフだけを読むと、見直しなどが行われるのは、「生物相の変化」や「海域の種の分布や生態系は変化し易い」という記述のみに見直しの理由の言葉が係っていて、その前のパラグラフの「資源開発・利用と自然環境の保護の調和」という部分と必ずしも整合性がとれないように思う。やはり上のパラグラフと整合性をとるためには、1つは、もちろん生物相等ここに書いてあることも大事だが、もう1つの見直し理由として、「資源開発の可能性のある海域が出てきたときに」、というような人間の利用にかかわる記述を一言入れるほうが見直しの全体像としてはわかりやすくなるのではないかと思う。

白山座長

ほかにあるか。では、今の2人の意見について事務局から回答願いたい。

環境省大澤

牧野委員から指摘いただいたアジア保護地域憲章については、引用できないか検討したい。

予防的アプローチについても、環境基本法、あるいは環境基本計画の中の記述を踏まえて、もう一度書き直しをするようにしたい。

最後に指摘いただいた見直しのところだが、生態系が変化するという場合と利用によって見直しが必要になる場合と両方書いたほうがよいということで指摘いただいたので、そのようにできないか検討したい。

河野委員

「見直しの理由」の記述ぶりに関して回答いただいた点については、ここでいう日本の沖合域において、今の段階では、生態系の変化のしやすさも不確定要因だろうし、同様に

人間が利用する資源がどこに賦存し、どういう資源が利用可能になるかということもまた不確定要因であるだろう。ここでいう「バランス」というのは、そういう2つの要素のバランスをうまくとって、管理することができた開発、あるいは、適切な管理のもとでのきちんと生物の多様性を保全できるような開発をもたらすものでなければならない。したがって、人間の活動の側にも不確定要素があるということは、補足的にだが、記述に入れていただければと思う。

白山座長

今の指摘は非常に重要な要素を含んでいると思う。環境省でもしっかりと検討いただきたい。

ほかになれば資料2-1の3.に進めたい。3.で、何かコメント、修正、あるいは質問等あればお願いしたい。

福島委員

細かい話だが、資料2-1の3.(2)の第2パラグラフ。この検討会では「海山」や「熱水噴出域」という用語を生態系の名称として使っていると理解していた。しかし、ここでは「生態系構成上重要な地区」という言葉に入れ替わっている。

その1つ前の行の「また、熱水噴出域や湧水域も」の後に「複数の熱水噴出域（主にカルデラ地形）や・・・望ましいが」という文章が加えられているが、ここだけ妙に具体的になっているので、面的な保全が大切であるということだけを書けば良いと思う。

藤倉委員

質問だが、資料2-1の3.(1)の第4パラグラフのところの「普通地区及び海域特別地区」という言葉はわかるのだが、資料1-3に「海底に接したえい航を原則禁止する海域」の記述があって、それもこの中で何か定義をする必要があるのか。もしそうだとすると、それはどこで読めるのか。

岩崎委員

質問だが、資料2-1の3.(1)で保護区の指定に係る法制度が紹介されているが、開発に関係する陸上の法制度で海にそのまま適用できないような部分はないのか。もしあれ

ばそれもコメントを入れる必要があると思うが、いかがか。

白山座長

今の発言の趣旨は、陸上での規制のルールが海では適用できないようなケースについて、何らかの問題点を指摘しておく必要があるのではないかという意味かと思う。

環境省大澤

最初に指摘いただいた(2)の下側の書きぶりについては修正したい。

2つ目にいただいた質問、えい航行為の規制については、資料2-1の4.の管理方針の(2)の最初の段落で底びき網のようなえい航行為について「規制対象とすることが必要である」と書いてあり、4.(2)の2行目「また、人為活動を制限し自然環境の保護を図る区域」が自然環境保全法でいうと海域特別地区に相当するわけだが、その中で「海底の攪乱により影響を受けやすい生物・生態系が分布する海域においては」、えい航行為などについても「規制対象とすることが必要である」と書いているので、資料1-3に書いているように、海域特別地区の中で、さらにある程度場所を絞ってえい航行為も規制するエリアを設けるというイメージである。一方、先ほど資料2-1の3.(1)で記述していた内容は、既存の自然環境保全法の仕組みを説明しているので、今の3.(1)の記述にえい航行為を入れると、今の自然環境保全法でそういう規制が既にあるように見えてしまうと思われるので、3.(1)では、あくまで既存のルールの説明にとどめており、その上で4.の中で、えい航行為がある程度場所を絞って規制することが考えられるのではないかという整理で記述させていただければと思う。

最後の陸地での既存のルールが海洋に適用できない部分があれば示したらどうかという指摘については、例えばすぐに思いつくのは、資料1-2でも触れているが、今の自然環境保全法では自然環境保全地域を指定するときに関係する地方公共団体に意見を聴かなければいけないという規定がある。それが海域、特にEEZだと関係する地方公共団体が存在しないので、そのルールが適用されなくなるといった違いがあると思っている。だからといって、制度設計にあたり、仮に自然環境保全法を使った場合に、その条文の修正が必要になるかというのは、必要でない可能性もあるので、あまり明示的にこの資料2-1の3.や4.のところで入れてはいなかったのだが、ほかにも陸地と海のところで適用できる、あるいはできないルールの違いがないか、もう一度こちらでも確認をして、必要な

部分については入れたい。

白山座長

よろしいか。

岩崎委員

はい。

藤倉委員

EEZに関して地方公共団体は基本的に関係ないという説明だったが、いろいろな漁業の許可があり、例えば沖合の底びき網漁業の場合は規模によって知事許可のものと大臣許可のものがあると思うが、知事許可の漁業でもEEZには関係ないのか。

環境省大澤

都道府県知事許可で出すサンゴ漁業などもEEZに一部関係し得ると聞いたことがあるので、そこはもう一度確認をさせていただきたい。

河野委員

今の点だが、EEZについて都道府県に意見を聴かないということはある選択だと思うが、どこの意見も聴かなくてよいわけではなく、利害関係者が何らかの形で存在し得るのではないか。例えば大臣許可の大型の漁船などの関係者がいるわけで、そういう関係者に意見を聴く必要がないとまで言い切ると問題が出てくる気がする。何らかの形で利害関係者の意見を聴く可能性を残したつくりにはしておかないといけないのではないかと思う。

環境省大澤

利害関係者、あるいは国民に幅広く意見を聞く必要があるというのは、そのとおりだと認識しており、資料1-2にもパブリックコメント、あるいは場合によっては公告・縦覧・公聴会も含めて示しており、「あり方（修正案）」の中でも資料2-1の3.(2)の中でそのようなことを書いているので、そこはそのようにしたいと思っている。

白山座長

これは法律論なので、たしかな正解があるはずだから、それを調べていただいて、それにのっとった書き方にさせていただきたいと思う。

ほかになれば、資料2-1の4.の「沖合域における海洋保護区の管理方針」というところで、意見等あれば願いたい。

福島委員

オフセットのことについて聞きたい。

資料2-1の4.(2)の第3パラグラフの3行目で「他の適地の有無」とある。この場合、適地というのはどういうものを指したりイメージしたりしているか。

その次のセンテンスの「海洋保護区と同等かそれ以上」もどんなイメージなのか。

また、第4パラグラフの3行目に「自然環境の保全に支障を及ぼすおそれが少ない場合に限って」とあるが、これもどんなイメージなのか。

また、第5パラグラフの「実効性のある形で」という話と「行為後の原状回復」という話もどんなイメージなのかを聞きたい。もちろん文章に一々細かいことを書くわけにはいかないから、こういう表現になると理解する。ただ、事務局として、どんなイメージを持ってこういう記述をされているか聞きたい。

環境省大澤

最初の「他の適地の有無」のところについては、資源ポテンシャルがあるエリアがほかにもあって、そこが保護区になっていない、あるいは守るべき生態系があまりないという場合には、そちらを優先的に開発の対象として考えていただくというイメージでいる。つまり、2つ同じようなポテンシャルがあるエリアがあって、片方が保護区に指定されていて、もう片方が指定されていないのであれば、保護区でないほうを先に資源開発・利用するというので、イメージをしている。

「同等かそれ以上の面積及び自然環境の質」のところだが、先ほど質問いただいた資料2-1の1.(1)の最後の第6パラグラフにあったように、保護区的面積、規模、あるいはその規制のレベルといった質の部分も含めて、それらが後退・縮小しないようにというのが国際的なトレンドだと思う。そういうことが起きないようにという意味で書いている。したがって、保護区のオフセットをする結果として、オフセットした先の保護区的面積

積がもともとの保護区よりも小さくなってしまったり、オフセットして面積は同じだけれども、保護区の規制のレベルが下がる、あるいは生物多様性や生き物の量などいろいろあると思うが、守る対象の自然環境そのものの質が下がることを回避して、オフセットして保護区のレベルが総体として下がらないようにというイメージで書かせていただいた。

「自然環境の保全に支障を及ぼすおそれが少ない場合に限って」という部分も抽象的な表現だが、既存の自然環境保全法の許可条件でもこうした表現が使われていて、それを引用して書いているところであり、実際にはケース・バイ・ケースだと思っている。基本的には試掘や探査の段階で自然環境に影響を及ぼすおそれが大きい行為はあまりないと思っているが、外国の船舶も含めて考えると、かなり侵襲性がある行為も場合によってはあるのではないかという懸念もあって、こちらに「限って」という条件をつけている。それ以上の具体的なところとなると、本当に個々のケースに応じて判断ということになると思っている。

最後の「実効性のある形で、行為後の原状回復」についてだが、原状回復については前回の検討会でも指摘いただいて盛り込んだ次第である。一方で「実効性のある形で」という表現は、先ほど資源エネルギー庁からも少し話があったが、実際に実現可能で、かつ効果がある場合に限って原状回復も考える必要があるのではないかということで書いている。鉱物資源開発では原状回復を行うのはなかなか難しいという話も聞いており、それはそうだと思っている。一方で、それ以外の、例えば調査・研究、あるいはえい航行為で器具や装置を使ったときに、少なくとも使った器具や装置は現場に置き去りにしないで回収する必要があると思っており、そういうことも含めて広い意味での原状回復というイメージで書いている。

牧野委員

資料2-1の4.(3)の実効性確保のところだが、ここは国と研究機関が主に念頭に置かれていると思うが、やはりプライベートセクターの役割も入れたほうがよいと思う。特にモニタリングのところでは漁業にせよ海底資源開発のセクターにせよ、いろいろと協力していただける、質を高める方策はあるかと思うし、それがまた彼らの利用の説明責任にもつながっていくと思う。

白山座長

今の発言はコメントということで受けとめていただきたいと思いますと思う。

#### 岩崎委員

先ほどの関連で、原状回復について、人工物、設置物などの回収以外に、改変された地形の回復とか、生物相が復活するとか、そういった自然環境の回復は今のところ想定はしていないということか。それをやるとしたら大変なことになると思う。

オフセットについては質を重視すると海洋保護区を設定した段階で重要な場所は既にカバーされてしまって、オフセットをする場所が非常に限られてきたり、なくなってきたりする気がする。そのときに、質は下がっても面積を広げることで質をカバーするというようなことも考えられるかと思うが、そのオフセットの方向性は、質を重視するのか、面積を重視するのか、質を面積でカバーしてもよいのかどうか、そのあたりの考え方も議論しておく必要があると思う。

#### 環境省大澤

最初にいただいた原状回復について自然そのもの、あるいは地形を回復するということはあるのかという質問だが、基本的にはそういうことは難しいと思っている。

2つ目の質問については、海洋保護区を実際にどれぐらい指定するかの指定の状況によると思っている。例えば重要海域を全て海洋保護区に指定してしまって、その後にオフセットをしようとする、それ以外に指定候補地の場所がなくなるわけであるから、そうすると、同等あるいはそれ以上の質を確保した保護区の設定はなかなか難しいと思っている。他方で、重要海域がある中で、仮に保護区の指定が部分的、あるいは限られているとき、その後にオフセットをしようとした場合は、まだそれ以外に保護区になっていない重要海域があるから、その質の確保も含めてオフセット先を見つけるということが考えられると思っている。

#### 大塚委員

2点ほど申し上げておきたいと思う。1つは資料2-1の4.(3)の「行為規制の実効性確保」はかなり重要になってくる。特に、今回、海洋保護区がかなり広い面積に設定されると、当然、船舶等の立ち入りはできるようにしないとまずいが、きちんと（違法行為を）見つけられるようにするのはなかなか大変なところかと思う。1つの方法として、例

えば利用者に利用計画を出していただくとか、そういうことも考えたほうがよい。これまで、自然環境保全法の中にこの（海洋保護区の）仕組みを入れると考えてきており、私はそれに賛成だが、今回の沖合域の海洋保護区に関しては、従来の指定される区域とはやや違う性格が入る可能性もある。これから法律との関係での検討をしていくことになると思うが、その際には、従来の海域特別地区と全く同じにする必要はないと思っており、その辺の検討もしていくべきではないかということをお願いしておく。

原状回復については、よい形で書いていただいていると思うが、基本的に私も人工物のことを考えていたところであり、開発によって変わってしまった地形等を元へ戻すというわけにはいかないだろう。地形の原状回復までは考えていないと思うが、資源開発の場合も、必要があれば人工物の原状回復の可能性は検討したほうがよい。ただ、先ほどもおっしゃっていたように、実現性がある形でやっていただくことが原則であり、到底無理なことをお願いするようなことはあり得ないと思うので、そのような意見を申し上げておく。

環境省大澤

今いただいた利用計画の話は、またこちらで今後検討したい。

福島委員

「行為後の原状回復」にしても、「実効性のある形」にしても、先ほど説明いただいたので考えは理解したつもりだが、ただ、こういう言葉がひとり歩きするという懸念はないか。時がたてば、「行為後の原状回復」として地形の改変も元に戻すようにするというような解釈もできてしまうわけで、今は情報を共有できたと思うが、そういう意味で、例えば補足資料のような形で補う必要性はないだろうか。

環境省大澤

今の議論を伺っていて、「原状回復」となるといろんな解釈があり得てミスリーディングな可能性もあるので、ここの表現は見直しをしたい。

白山座長

オブザーバーではあるが、水産庁の方に発言いただきたい。



## 水産庁魚谷

水産庁も政府の一員として海洋保護区の設定を進める立場ではあるが、一方で漁業を所管する立場から、今回、漁具等のえい航行為に対する規制の導入が必要という考え方が示されているので、幾つか意見を述べさせていただきたい。

底びき網操業を含めた底魚漁業に対する規制については、公海等国際漁場においては2000年代に入って以降、国連総会の決議等々があり、冷水性サンゴ等を含む脆弱な海洋生態系の保護という観点から、国際機関である関係する地域漁業管理機関で各種の規制措置が順次導入されてきているところであり、我が国の底びき網を含む底魚漁業の漁船も、その必要性なり重要性を理解して、そういう規制に真摯に対応してきているところである。漁業の現場では、そういった規制による操業上の制約、ひいてはそもそも苦しい漁業経営への影響を強いられているという状況はある。

一方で、そういった漁業者の努力にもかかわらず、そういう規制がどんどん導入されているという事実だけをもって、あたかも底魚を対象とする漁業の操業そのものが、操業の場所に限らず悪であるかのような誤ったイメージが広まっているという面がある。関係する漁業者自身は、そういったことに真面目に対応しているし、また、国民に対する水産物供給とか地域の経済を支えるという重要な社会的意義、役割を担っていることに誇りを持って仕事をしているので、そういうイメージが広まっていることに対しては、非常に忸怩たる思いを持っている。また、そういったことが広まって規制がエスカレートすることに対して懸念を持っている。そういった間接的な、あるいは潜在的な影響もある。

今回、底びき網操業に影響を及ぼすような規制を措置する海域を設定するという考え方が示されているが、そういう漁業への影響、あるいは漁業者の思いにも十分配慮した上で、しっかりとした根拠に基づいて、真に保護が必要な区域に限って必要最低限の規制措置を講ずるという原則にのっとりして検討を進めることが重要と思う。

実際の規制導入にあたっては、当然のことながらパブリックコメント等の手続も講じられるということだろうが、そういう原則を堅持して対応していくことが、関係する漁業者の理解を得ることにもつながると思う。

## 藤倉委員

私自身も全くそれは反対するものではないが、基本的には持続的に漁業ができるために保全をするという視点が非常に重要だと思っている。確かにトロールなどをかなり意識し

た文章になっているが、一方で最近懸念しているのはレジャーフィッシングである。近年、技術革新で道具や材質が非常に改良され、300m、400mの水深での釣りも流行ってきている。資料2-1の4.(2)の第1パラグラフで「漁具等が接した状態で・・・規制対象とすることが必要である」という記述があるがこれはレジャーフィッシングも対象と考えてよいか。

環境省大澤

レジャーフィッシングもそれ以外も含め、えい航行為を伴う行為であれば、規制対象となり得ると考えている。

白山座長

資料2-1全体でもう1回振り返って意見等あれば願いたい。

岩崎委員

質問だが、この「あり方」の有効期間というかタイムスパンは大体どのぐらいの想定なのか。オフセットとか保護区の見直しをする場合、前回の検討会では10年ぐらいを想定しているということだったが、この「あり方」そのものの有効性は大体どのぐらいの時間を想定しているのか。

環境省大澤

この「あり方」について有効期間は今はっきり何か決めているものはない。まずは、今の時点での基本的な考え方を整理しているということである。

河野委員

資料2-1の4.(4)の1行目「主権の及ばないEEZでの適用」という表現が若干気になる。ここでは、EEZにおいては主権とは異なる形であっても国家の権限が及ぶということが大事である。「主権の及ばない」と書いてしまうと、ここにおられる方は十分意味をわかって読まれるとしても、パブリックコメントとか社会に出たときには、そう読まない方がありうるので、この部分の表現は工夫されるとよいと思う。むしろ大事なことは、日本が沿岸国としてきちんとEEZを管理することを明記するであり、そのための権限の内容に

については国連海洋法条約上で明確に認められている部分があるわけだから、そちらのほうに重点を置いた書き方をしなければならないだろう。沿岸国としての権限の行使が主権の行使とは異なるという書き方にされるほうがよいと思う。

白山座長

主権的権利であって主権ではないという意味で書かれていると思いますが、環境省のほうで適切な表現を考えていただきたい。

河野委員

主権は及ばないとしても国家管轄権は及ぶのだから、それがわかるようにしておきたい。

牧野委員

この「あり方」の政府内での今後の位置づけにかかわることだが、海洋生物多様性保全戦略をつくられたときは、その後、閣議了承されたが、これもそういうような環境省だけではない文書になっていく予定なのか。

環境省大澤

この検討会は5月に開催された中央環境審議会の自然環境部会の諮問を踏まえて開催されているので、基本的には、その審議会のプロセスにこの結果が反映されていくという形になる。

白山座長

かなりいろいろと修正が必要な意見があったので、それぞれについて事務局で再度修正等を行っていただきたい。その後で、この検討会の検討結果を踏まえた「沖合域における海洋保護区の設定のあり方」をとりまとめることができたということにしたい。もちろん事務局が修正した案についてはメール等で照会をすることになるかと思うが、特に細かいことについては、もし可能であれば座長に一任していただければと思う。内容に結構踏み込んだものもあるので、それぞれの委員にも照会を行っていただきたい。

そのような方向で、最終的に「沖合域における海洋保護区の設定のあり方」のとりまと

めをしたいと思うが、よろしいか。

(異議なし)

白山座長

それでは、今の方向で進めるということで了承いただいた。座長としての役割はこれで無事に終わられたので、進行を事務局にお返しする。

事務局

先ほど座長がおっしゃったプロセスを経て、本日の議論の結果は、今後、審議会に適宜報告される予定である。それでは、最後に、環境省の植田自然環境計画課長に挨拶をお願いしたい。

○閉会挨拶 環境省植田

本日は大変中身の濃い議論をいただいたと認識した。その中で、我々事務局にも指摘、意見を数々いただいたので、これらを、しっかりと検討させていただいて、このとりまとめについては、座長をはじめ委員の皆様にご相談をしてまとめていきたいと思っている。

今回の検討会は、オブザーバーとしてであったが関係省庁の方々と関係者の皆様に参画をいただいたということで、引き続き今後の展開にあたって、またしっかり議論、調整を進めていければと思っている。お忙しい中のご出席に感謝を申し上げて、最後の締めとしたい。

事務局

これをもって第2回沖合域における海洋保護区の設定に向けた検討会を終了する。

以上