

沖合域における海洋保護区の設定のあり方（修正案）

1. 沖合域の生物多様性の保全のための前提と進め方

（1）海洋保護区設定の国際的な潮流

海洋基本法（平成 19 年法律第 33 号）において、「四方を海に囲まれた我が国にとって、海洋の開発・利用は我が国の経済社会の基盤であるとともに、海洋の生物の多様性が確保されること等の海洋環境の保全は、人類の存続の基盤である」とされている。また、海洋基本計画では新たな海洋国家の実現を目指し、「海洋を法の支配が貫徹する世界人類の公共財（グローバルコモンズ）として保ち続けるために積極的に努めていく。」ことを取り組み姿勢の一つとして掲げている。

海洋・沿岸の生態系に対しては、様々な影響が強く及んでいることが、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（IPBES）のアジア・オセアニア地域の生物多様性及び生態系サービスの評価（2018 年 3 月承認）でも示されたところである。

海洋保護区は、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ついて予防的視点から何らかの規制や管理措置を講ずるもので、有効な保全施策のうちの一つとされている。

生物多様性条約（CBD）第 8 条においては、各国が保護区等による生息域内保全を行うことを求めている。こうした取組を海域でも進めるため、2008 年の CBD 第 9 回締約国会議において、EBSA（Ecologically or Biologically Significant marine Areas＝生態学的・生物学的に重要な海域）の特定のための基準が採択された。また、2010 年の CBD 第 10 回締約国会議において採択された愛知目標の一つ（目標 11）に、2020 年までに海域の 10%を海洋保護区に設定することが盛り込まれた。

近年では全世界で大規模な海洋保護区の設定が進められており、国家管轄権内水域の約 16.8%に既に海洋保護区が設定されている（2018 年 5 月時点）。また、2020 年には 24%を超える見込みである。近年の海外における大規模な海洋保護区では、予防的アプローチやエコシステムアプローチ（順応的管理を含む）に基づいて、連続性のある生態系の保全を行っている。海外における一部の海洋保護区では、鉱業や漁業の資源開発・利用等との調整を図るエリアから、鉱物や土石の掘採・採取等を原則禁止するエリアまで、複数の規制段階を擁するゾーニングにより海洋保護区を設定している。また、深海底鉱業の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、国際海底機構（ISA）により設定された「Areas of Particular Environmental Interest（APEI）」では、探査及び開発にかかる申請は承認しないことにより、資源開発・利用と生態系の保護の棲み分けを実現している。

また、これらの海洋保護区等は、愛知目標をはじめとする国際目標への貢献、海洋環境の保全・管理の実態を示し得ること等も考慮して設定されている。さらに、一旦設定された保護区については、環境に悪影響を及ぼす産業活動等の促進のために保護区の総面積や自然環境の保全の程度（保護対象の自然の質及び保護規制の強さ）が縮小・低下するような見直しは行うべきでないとされている。

（2）我が国の海洋生物多様性と海洋保護区の現状

四方を海に囲まれ、その面積が国土面積の約 12 倍に相当する世界有数の広大な管轄

海域を有する我が国¹には、多様な環境や生態系が形成されており、既知のバクテリアから哺乳類まで合わせると計3万種以上が分布し、これは世界の全海洋生物種数の約14%にあたる等、生物多様性が極めて高い海域となっている。

我が国において、海洋保護区は「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」と海洋生物多様性保全戦略（2011年環境省策定）により定義されているが、我が国管轄権内の海域のうち、現在、これに該当する海域は、8.3%に留まっている。その内訳は、「自然景観の保護等」、「自然環境又は生物の生息・生育場の保護等」、「水産生物の保護培養等」を目的とした海洋保護区が、それぞれ0.4%、0.1%及び8.1%となっている。

我が国の海域を沿岸域（領海かつ水深200m以浅の場所）と沖合域（領海及び排他的経済水域（EEZ）のうち、沿岸域を除いた場所）に分けると、沿岸域については、地球の8分の7周に相当する約35,000kmの長く複雑な海岸線や豊かな生物相を有する干潟・藻場・サンゴ礁等多様な生態系が見られる。また、沖合域については、生活史の一部あるいはほとんどが沖合域である種も多いこと、また、多様な海底地形が広がる深海域に特有な生態系があること等の特徴がある。

沿岸域は23.3万km²、沖合域は423.7万km²の面積を有しており、それぞれの72.1%及び4.7%が海洋保護区に指定されている。

各種施策の推進のための基礎資料とすることを目的として、我が国周辺海域の生物多様性を保全していく上で重要度が高い海域を、EBSA選定のための基準も参照しつつ生態学的及び生物学的観点から科学的・客観的に明らかにしたものを、環境省では2016年に「生物多様性の観点から重要度の高い海域」（以下「重要海域」という。）として公表したが、沿岸域のうち重要海域として特定された海域²の70.8%が、現在、海洋保護区に指定されている。

一方で、沖合域の自然環境に対しては、鉱物の掘採や土石の採取、魚類を含む動植物の捕獲・採捕、海水の採取、海洋投棄、船舶の航行等の人為活動に伴って生じる海底の攪乱、海洋汚染、海中騒音、外来種の拡散に加え、気候変動（水温上昇、海面上昇、海洋酸性化、海流変化）等が影響を及ぼすおそれがあるが、海洋生物多様性保全戦略において、沖合域の生物多様性の保全に関する記載はあるものの、具体的な施策は一部を除き講じられておらず、沖合域の海洋保護区の設定も十分とは言えない。現在、沖合海底域に着目して重要海域として特定された海域³のうち、海洋保護区に指定されている海域は8.5%に留まる。

海洋保護区の設定は、上記の影響要因のうち、直接的な人為活動による、豊かで特有の海底を中心とした生態系（海山、熱水噴出域、湧水域、海溝、深海平原、大陸斜面）に対する影響を軽減又は回避する有効な手段となりうる。また、海底の攪乱を伴う行為等については、生物多様性の保全の観点から、適切な管理と環境配慮を行っていくことが重要である。これらを鑑みて、沖合海底域の保護を目的とした海洋保護区の設定を進める。

回遊する漁業対象種や海棲哺乳類等の保護については、関係省庁による漁業資源管理の取組や、種レベルでの保護等を中心に行われており、今後も引き続きその保全に取り

¹ 我が国の領海（内水を含む。）及び排他的経済水域の面積は世界第6位、各国の海外領土の持つ海域も当該国のものとする世界第8位とされる。

² 沿岸域の22.7%に相当。

³ 沖合域の24.3%に相当。

組んでいく。

これらの我が国の海洋生物多様性の保全については、関係府省と連携しながら、環境省がイニシアティブをとって推進する。内閣府総合海洋政策推進事務局は、2018年5月に閣議決定した第3期海洋基本計画に基づき、海洋生物多様性の保全を含む当該計画に掲げた施策の着実かつ効果的な推進体制を構築するため、関係省庁の協力の下に、工程管理を導入することが適当である。

2. 沖合海底域の保護のための海洋保護区の理念

沖合海底域のうち、例えば海山は、その他の同じ水深帯の群集とは異なる生物群集構造を持ち、種の多様性が高い。熱水噴出域や湧水域には、熱水噴出孔生物群集や湧水生物群集といった化学合成生態系が見られ、種の多様性は低いが、固有性が高い。海溝には、主に水深6,000m以上に固有種や化学合成生態系がみられる。深海平原は微小生物の多様性が高い。大陸斜面は、水深によって環境が変化するなど多様な生息環境があるため、種の多様性が高い。このように沖合域の特徴に応じて様々な生態系が形成されており、これらの場所は、沖合域の生物多様性の確保、漁業資源の保存・管理、試験研究の場の提供の観点等から保護する意義が高いと考えられる。

しかしながら、生態系は微妙な均衡を保つことによって成り立っており、陸域の生態系と比較して海域では科学的に解明されていない事象が多く、特に沖合域においては、沿岸域ほど高いレベルで科学的情報が蓄積されていない。沖合海底域における海底の攪乱等は、生態系に対して不可逆的な影響を与えてしまうおそれがある。このため、このようなおそれのある場所については、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、海洋保護区を設定することが必要である。

海洋保護区の設定の範囲については、CBD第5回締約国会議において決定されたエコシステムアプローチ（原則7）で、適切な空間的な広がり確保することが求められていることを踏まえ、保全対象とする生態系ごとに適切な広がりとするのが求められる。

また、ゾーニングに関して、同アプローチ（原則1及び10）では、資源管理の目標設定において社会的選択が重要としており、保護と利用の適切なバランスと統合に努めるべきとされている。このため、海洋保護区の中に、資源開発・利用と自然環境の保護の調和を図る区域と、人為活動を制限し自然環境の保護を図る区域を設ける。この際、同アプローチ（原則11）で科学的知識等、あらゆる種類の関連情報を考慮すべきとされている点に留意する。

海洋保護区の設定範囲や管理内容については、同アプローチ（原則9）で生物相の変化は避けられない（順応的管理が重要）とされていることや、とりわけ海域の種の分布や生態系は変化し易い場合があることを踏まえ、重要海域の見直し等も考慮しつつ、必要に応じ、順応的に見直しを行うことが適当である。沖合域における自然環境の保全の程度の維持が図られることを前提として、資源開発・利用等の観点から海洋保護区の見直しを行うことも可能とすることが適当である。

また、連続性を確保した効果的な保全のため、隣接する他国の海洋保護区との連携・協力を検討することが適当である。

3. 沖合海底域の保護のための海洋保護区の指定方針

(1) 海洋保護区の指定に係る法制度

海域を対象とした既存の制度としては、各種法令等に基づく自然環境保全地域、国立・国定公園等、鳥獣保護区、生息地等保護区、保護水面、沿岸水産資源開発区域、指定海域、共同漁業権区域等がある。しかしながら、その多くは「自然の風景地」や「鳥獣（の生息地）」、又は「水産生物（の生息地）」の保護を目的としたものであり、沖合海底域の生態系そのものを保全するのに適した制度とはなっていない。現時点では希少種の情報も限られており、種の指定を前提とした生息地等保護区も適用が困難である。

これに対し、自然環境保全法（昭和47年法律第85号）は、「自然環境を保全することが特に必要な区域等の生物の多様性の確保」等を目的とし、同法に基づく自然環境保全地域はその目的に則って指定されるものである。同法の制定時には必ずしも沖合域の指定は想定されていなかったが、2.に記載した生態系は、自然環境が優れた状態を維持している海域として自然環境保全地域の趣旨に合致するものであり、本法律を基礎としてその保全を図ることも考えられる。

また、自然環境保全地域では海底の形質変更、鉱物掘採その他規制の必要な行為を規定しており、その枠組みに基づき2.に記載した生態系に対して与えられるおそれのある不可逆的な影響を回避することも可能と考えられる。

さらに、海域の自然環境保全地域においては、普通地区及び海域特別地区という規制内容及び程度が異なるゾーニング制度が設けられており、このような仕組みを基礎として、2.に記載したゾーニングの理念を具体化することも可能と考えられる。

以上のように、沖合域の海洋保護区で実現が求められる保全は、自然環境保全法に基づく自然環境保全地域の趣旨・目的、区域指定の考え方、規制内容等との親和性が高い。このため、自然環境保全法における自然環境保全の考え方を基礎として、今後、海洋保護区を設定することにより、沖合域の生物多様性の保全の強化を図ることが選択肢として考えられる。

(2) 海洋保護区の指定の手順及び実際の区域設定の考え方

我が国のEEZのうち、科学的根拠に基づき抽出された、沖合域における重要海域を踏まえ、資源開発・利用等との調整を図って、社会的選択として海洋保護区の候補地選定を進めることが必要である。このため、海洋保護区の指定及び見直しをする際は、パブリックコメント等で国民の意見を聴取するとともに、審議会等の意見を聴取することが適当である。なお、自然環境保全法では自然環境保全地域の指定をしようとするときは関係地方公共団体の意見も聴かなければならないとされているが、EEZにおいては、関係地方公共団体は通常存在しないと考えられる。

海洋保護区の候補地の選定にあたっては、重要海域のうち、例えば海山、熱水噴出域、湧水域、海溝、深海平原、大陸斜面を対象として、可能な限りどの生態系の種類も、いずれかの海洋保護区に含めるように指定することが必要である。また、それぞれの生態系の特性を考慮しながら、規制内容及び指定にあたって適切な面積を検討することが適当である。具体的には、海山であれば基部から山頂まで多様な環境を含む保全するほか、特定の海域に集中的に海山が存在する場合は、複数の海山を面的に保全することが望ましい。また、熱水噴出域や湧水域も、複数の熱水噴出域（主にカルデラ地形）や湧水域を含む海域を面的に保全することが望ましいが、資源開発・利用との調整が必要な場合には、当該海域の生態系構成上重要な地区となる海山、熱水噴出域等を相対的により厳格な保全が求められる海域として保全することが適当である。海溝は、水深等を考慮しつつ、1つの保全上のまとまりとして面的に捉え保全することが適当である。深海平原

は、代表的な環境を、ある程度広がりを持って、例えば緯度・経度勾配を考慮して海域毎に保全すること等が適当である。

4. 沖合域における海洋保護区の管理方針

(1) ゾーニングによる行為規制

海洋保護区については、利用形態や保全の必要性等を踏まえてゾーニングをした上で、資源開発・利用等と自然環境の保護の調和を図る地域においては、環境に影響を与えるおそれがある行為については概要を事前に届け出ることとし、環境大臣は自然環境の保全のために必要な限度で当該届出にかかる行為を禁止もしくは制限し、又は必要な措置をとるよう命じることができるようにすることが適当である。

特に、人為活動を制限し自然環境の保護を図る区域においては、環境に影響を与えるおそれのある行為については原則禁止とし、実施する場合には環境大臣の許可を受けることを必要とすることが適当である。環境大臣は、当該行為の方法及び規模が当該行為を行う海底の区域及びその周辺の海域における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、許可を行うことが適当である。

(2) 沖合域における保全のために必要な行為規制

1. (2) に記載した沖合域の自然環境に対する影響を踏まえ、沖合域では、海底の形質変更、鉱物掘採に加え、工作物の設置等を規制する必要がある。また、人為活動を制限し自然環境の保護を図る区域のうち、海底の攪乱により影響を受けやすい生物・生態系（例：冷水性サンゴ類）が分布する海域においては、これらを保全するために、海底の攪乱を引き起こす蓋然性が高い行為である、海底又は海底に付着する動植物に断続的・継続的に漁具等が接した状態でのえい航行為や特定の動植物の捕獲等についても規制対象とすることが必要である。

水中におけるこうした規制対象行為は土砂や化学物質を発生・拡散し易いほか、各行為に伴い発生する騒音が生物に影響を及ぼすおそれがある。行為許可等を行う場合には、申請・届出の段階において、行為が周囲に及ぼす影響及び対策について行為者から資料の提出や説明を求め、慎重に判断をする必要がある。

沖合域については将来的に資源開発・利用が行われることとなり、海洋保護区の見直しが求められる可能性がある。海洋保護区において商業的な資源開発・利用を検討する場合には、当該検討対象となる海域の重要性、資源開発・利用等を行える他の適地の有無、資源開発・利用等の実現性等を踏まえた社会的な合意形成を通じて、実施の適否を判断することが望ましい。その際、資源開発・利用が想定される海洋保護区と同等かそれ以上の面積及び自然環境の質を有する海域を新たに海洋保護区に指定することを前提として、限定的に資源開発・利用のために海洋保護区の指定解除を行うことも考えられる。

資源開発・利用等にあたっては、資源ポテンシャルの調査が先行して行われる。海洋保護区内でのポテンシャル調査のための鉱物の探査や試掘については、2. に記載したとおり、資源開発・利用等による公益も配慮しつつ、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、実施を認めることが適当である。

海洋保護区内で行われる規制対象行為については、許可を受けて行為を行う者に対しても、自然環境の保全のために必要な限度において、実効性のある形で、行為後の原状回復を含む必要な措置を許可条件として命ずることが望ましい。

(3) 行為規制の実効性確保

海洋保護区の指定にあたっては、関係省庁と連携・協議し、3.(2)に記載したとおり行為の実施主体となり得る事業者等を含めて意見を聴取して進めることに加え、指定された海洋保護区について国内外に広く周知しつつ、関係省庁や研究機関等に制度の執行について協力を求めることにより、実効性を高めることが適当である。

海洋保護区管理は、関係省庁と連携して巡視等を行うことが必要である。その際、その実効性を担保するために、海洋保護区の保全の観点からも、海域における行為の実施状況の検査等のために、船舶等に立ち入ることができるようにすることが適当である。

海洋保護区管理の向上のため、海洋保護区の指定後もモニタリングを継続し、データの蓄積や調査研究を行い、それらに基づいて、申請内容の審査や順応的な海洋保護区の見直しを進められるようにすることが必要である。

(4) 罰則等に係る措置

自然環境保全法は、主権の及ばない EEZ での適用を想定していなかったため、EEZ における行為の規制や罰則等の検討に当たっては、UNCLOS 等の関連条約との整合性も確保する必要がある。また、沖合域の生態系に大きな影響を与える海底を攪乱する行為は、企業による比較的大規模な活動に伴う場合もあることから、無許可、無届けの行為等に対する罰則について見直し（法人重科）を検討する必要がある。

(5) その他

4.(2)で記載した規制対象行為に付随する許可申請・届出が不要な行為についても環境配慮を求めることが適当である。例えば、資源探査のために音を発生させる場合には、ガイドライン等に従った配慮を求めることが考えられる。

海洋投棄については、廃棄物海洋投入処分の許可の申請に関し必要な事項を定める件（平成 17 年環境省告示第 96 号）において、「海中公園その他の自然環境の保全を目的として設定された区域としての利用状況・漁場としての利用状況」も評価して、投入処分の許可を行うこととしているため、海洋保護区に指定することで、海洋汚染防止法に基づく海洋投棄の回避を実態上担保することが可能である。