

第1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6月20日（水）15:30～18:00

場 所：スタンダード会議室虎ノ門ヒルズFRONT店

6階View Room

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 大陸棚委員）
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

- 奥田 直久 （環境省 自然環境局 自然環境計画課 課長）
中澤 圭一 （環境省 自然環境局 自然環境計画課 生物多様性戦略推進室 室長）
岡野 隆宏 （環境省 自然環境局 自然環境計画課 課長補佐/保全再生調整官）
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）
西川 絵里 （環境省 自然環境局 総務課 企画調整係長）
佐藤 隼 （環境省 自然環境局 総務課 係長）

○関係省庁

- 熊谷 徹 （内閣府 総合海洋政策推進事務局 参事官）

相川 武司 (内閣府 総合海洋政策推進事務局 参事官補佐)
松島 博英 (水産庁 増殖推進部 漁場資源課 課長補佐)
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)
齋藤 秀幸 (資源エネルギー庁 資源・燃料部 石油天然ガス課 課長補佐)
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)
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)
若林 究 (資源エネルギー庁 資源・燃料部 鉱物資源課 係長)

○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 奥田課長

本日は委員の皆様には、お忙しい中をお集まりいただき感謝申し上げます。また、日ごろより自然環境行政に多大なる御協力、御指導いただいていることを、改めてこの場をかりて御礼申し上げます。

御承知のとおり、海域の海洋保護区の問題というのは、2010年に採択された愛知目標でも、2020年までに沿岸域及び海域の10%を保全するという目標が立てられているが、我が国の管轄水域の中では、現在のところ8.3%が海洋保護区として認められるということで、まだ10%の目標には達していないという状況である。保護区の設定に向けて、環境省では、我が国において、いわゆるEBSAと呼ばれている、生物多様性の観点から重要度の高い海域というものを科学的に抽出しているが、その結果、重要な海域と認められる場所、特に沖合域において保護区の設定が進められてないということが明らかになっている。今後、海洋保護区設定を進めながら海域の生物多様性保全を進めるということにおいて、沖合域において保護区の設定の強化をしていくことが必要であると考えている。

このため、昨年度も環境省の中で、先生方に協力いただきながら検討を進めてきたが、先般、5月28日に中央環境審議会自然環境部会で「海洋環境をはじめとする自然環境の保全につき講ずべき措置」について、環境大臣から審議会に諮問したところである。審議いただく中で、本日の沖合域における海洋保護区設定に向けた検討会を設置し、2回程度開催した上で改めて自然環境部会で審議いただきて答申を得るという方向で審議を進めていこうということ为先般の審議会の中で確認いただいたところである。こうした経緯を踏まえて、本日は第1回の検討会を開催するが、目標としては、沖合域における海洋保護区の設定のあり方を検討いただくということで、取りまとめに向けて忌憚のない意見をいただけたらありがたいと思う。

検討に当たっては、昨年度、環境省でも、先ほど申し上げた沖合域の生物多様性保全のあり方という考え方を1つまとめている。これを踏まえつつ議論いただけたらありがたい。また、この検討に当たっては、環境省のみならず、海洋に係る関係省庁の方々とも協力、連携していくことが重要になってくると承知している。本日もこの場に関係省庁の方々に参加いただきており、改めて協力に感謝申し上げます。そういう意味で、この検討会は今後新たな、これまで日本の政策の中でなかなか手が届いてこなかった沖合域の海洋保護区の設定に向けて一歩進めるということであるので、その検討を効率的かつ効果的に進めていくことが重要と思う。ぜひ本日も忌憚のない意見、議論をいただきたい。

○議題1 趣旨説明及びスケジュール 環境省大澤より資料1-1「本検討会開催の趣旨について」、資料1-2「沖合域における海洋保護区の設定に向けた検討会設置要領(案)」、資料1-3「沖合域における海洋保護区設定等に向けたスケジュール(案)」説明。

藤倉委員

私の所属だが、正確には海洋生物多様性研究分野なので、訂正願いたい。

資料1-1で、国内の中で「生物多様性の観点から重要度の高い海域（以下、『重要海域』）」は先ほどの説明だとEBSAのことと言っていたが、例えば資料2-1「沖合域における海洋保護区の設定のあり方（素案）」では、より正しく、「生態学的・生物学的に重要な海域」という別の訳し方を使っているが、何か意図して区別をしているのか。

環境省大澤

国際的なEBSAの訳としては、資料2-1に書いているように、「生態学的・生物学的に重要な海域」という表現を普段から使っている。一方で、2016年に公表した日本の周辺における重要な地域については、生物多様性の観点から重要度の高い海域ということで、ウェブや冊子を通じて公表しているところである。

藤倉委員

承知した。

事務局

補足すると、EBSAの基準とほとんど同じものを使って重要海域も抽出しているので、基本的に同じと考えてもよいかと思うが、つけ加えた基準もあるので、厳密に言うと、少し異なるところもあるということになる。

環境省大澤 特段、追加の質問がなければ、本検討会の設置要領の提案のとおりとできれば幸いである。

○座長指名

白山委員を座長に指名し、以降の進行をお願いした。

白山座長

今の座長の選出で、議題1は終了したと思うがよろしいか。

議題2に進みたいと思う。議題2の沖合域における海洋保護区の設定のあり方について、資料2に基づいて、環境省から説明願いたい。

○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(素案)」、資料2-2「関連資料1：我が国の海洋保護区の設定状況」、資料2-3「関連資料2：各海洋生態系の特徴、保全すべき生態系、懸念について」、資料2-4「関連資料3：エコシステムアプローチ・予防的アプローチ」、資料2-5「関連資料4：沖合海底域の地形・生態系と重要海域」、資料2-6「関連資料5：沖合域における自然環境保全地域の指定等について」、資料2-7「用語集」説明。

白山座長

水産庁からも説明願いたい。

水産庁松島より参考資料2「重要海域の抽出を踏まえた海洋保護区の設定に向けた課題と今後の取組み」のP7について説明。

白山座長

それでは、資料2-1を中心とした中身について議論したいと思う。まず、1.のところについて意見、質問等あれば伺いたい。

福島委員

項目1-4の「世界第6位の広さの排他的経済水域」はどこを根拠にしているのか気になる。恐らくこれは海外領土を持っている国々の排他的経済水域を含めないで計算した場合に6位というようなことだったと思う。揚げ足をとりたくて言っているのではなく、スタンスの問題であるが、日本は、小さな島によって大きな排他的経済水域（EEZ）が維持さ

れているので、それと同じ並びであれば、他国のEEZも海外領土なども含めて計算しないとフェアではないという意味で、ここで6位と書いてしまうのはいかがなものかと思う。

1-14は、この文章だけ見ると、少しわかりづらい。海外における一部の海洋保護区のことと国際海底機構のAPEI (Areas of Particular Environmental Interest) の話が混合している。最終的に、それを両方あわせて「複数の規制段階を擁するゾーニングにより保護区を設定している」と1つにまとめてしまっているが、根本的に違う視点からつくられているものなので、もう少し整理して書いたほうがわかりやすいと思う。

白山座長

1-14は、趣旨に合うように少しだけ書きかえたほうがいいのかもしい。世界第6位というのは日本の公式見解に基づいているのでは。保安庁のホームページにそのように書いてあるかと思う。それが根拠ではないか。

内閣府熊谷

今回の海洋基本計画をつくる時も、世界第6位という点は議論になり、確認を行った。その上で、海外領土を含めれば第8位ということ併記した上でさまざまな計画に「世界第6位」と書いている。両方を併記するのが正確だと思っている。

福島委員

この検討会としては、海外領土のことも考慮に入れたほうがよいかと思って発言した。

白山座長

海洋基本計画の中に明示的にそう書いてあるとすれば、それに倣う形で修文したほうがよろしいかと思う。

大塚委員

既存の海洋保護区が8.3%という数字には、参考資料2の7ページで、都道府県、漁業者団体等による各種指定区域は入れていないということだが、この点は海洋基本計画を策定するときも少し議論になったところである。これは規制の仕方が、他のものとは大分違うという趣旨でカウントしないということによろしいか。これから沖合について指定する区

域をつくっていくときにも、どこまでのものであれば海洋保護区として考えていいのかという問題があると思うので、そのあたりを教えていただければありがたい。

水産庁松島

都道府県、漁業者団体等による各種指定区域を計上していない理由だが、保護区の定義をつけたときに、整理上はこれに定義が当てはまるだろうという整理をしてきたが、実際の事例等も見てきて、海洋保護区に当てはまるようなものに合致するかどうかというのは、細かく詰めていくと、まだ対外的に整理し切れているという状況ではない。理論上は海洋保護区あるが、どう整理していくかというところを水産庁としても詰め切れてないという状況である。

岩崎委員

1-13について、近年、海外では大規模な海洋保護区が主流ということである。例えば海山を保護するときには議論になると思うが、海山のつながりを保護区にするか、それとも海山単独または山頂だけ重要というふうにするか、今後具体的な議論で詰めていかないといけないと思うが、現時点での方向性としては、大規模な保護区を設定するという方法なのか。

環境省岡野

1-13は事実として、EEZを含む大きな保護区が海外でかなり指定されてきているという情報をお示ししているというところである。実際に今後どのように指定していくかというのは、この後議題3のところでも議論いただければと思う。

白山座長

それでは、2.について、何か質問、コメント等あればお願いしたい。

岩崎委員

2-7だが、見直しというところで、これは例えば具体的に何年ごととか、定期的に行うとか、また随時行うとか、そのあたりの方針はどうなのか。例えば4-1ではモニタリングの継続ということもあるので、そのあたりの大まかなスパンを教えていただきたい。

環境省大澤

重要海域の見直しは、10年後に実施するという事で整理している。

岩崎委員

承知した。

大塚委員

10年というのは何か根拠があるのか。

環境省岡野

明確に根拠があるわけではないが、いろんな情報が集まってくるという意味である程度の期間が必要かと思っており、特に海域は情報の収集にも時間がかかるので、10年ぐらいでと考えているところである。

牧野委員

2-5で、生態系アプローチのところで行目、「資源管理において社会的選択が重要」とあるが、これは少し曖昧な表現なので、正確に言うと、資源管理の目標設定において社会的選択が大事であるということが書いてあると思うので、目標設定を追記してはどうかと提案する。

また、2-9で、以前の検討会で近隣諸国と連携、協力が大事だということを発言したが、「連携・協力をする点にも留意する。」というよりは「連携・協力を進める。」や「強化する。」と書くと、さらに踏み込むという気がする。

白山座長

できるかどうかはわからないので、「協力を検討する」などか。行政の書き方もあると思うので、もう一度検討いただきたい。

大塚委員

2-8で、「資源利用等による公益と海洋保護区による公益を比較し」というのはかなり大

事なところだと思う。特に「海洋保護区による公益」のは、今後、何十年、何百年にかかわるような問題で、「資源利用等による公益」のほうは現実的にすぐかかわることで、それほど長期間の話ではないようなところが多いと思う。そのあたりの比較をきっちりするというのは結構大事な問題だと思う。これは諸外国などで、事例があったら参考にして検討したほうがよいかと思う。あるいは、そういうところをもう少し書き下したほうがよいかという気はする。

環境省岡野

様々な視点が出てくると思うので、その辺、今後もう少し詰めていきたいと思う。海外の事例もまだ集められていないので、並行して進めたい。

大塚委員

承知した。

白山座長

それでは、3.について、何かコメント等あればお願いしたい。

福島委員

3-2について、海洋保護区の候補地として、「特に」ということで記述されているのが「海山、熱水噴出域、湧水域、海溝、深海平原」だが、どうして「特に」こうした生態系になったのか。もしくは、これ以外の場所というのは、どういうところを想定しているのか。

環境省岡野

この検討にあたっては、資料2-3で各種生態系をピックアップし、この中でも海底域として地形的、あるいは生態学的に特徴がある、湧水域、熱水噴出域、海溝、海山、深海平原を海洋保護区の候補生態系としているし。2-2の記述では、まず、そういった場所の保護をする意義が高いと考えられるということを明記した上で、こういった生態系の構成要素ができるだけ全部含まれるような形で保護区を設定したいという方針を書いている。

福島委員

それぞれの環境にそれぞれの特徴のある生態系があるからと、そういう理解でよいか。

環境省岡野

よい。

福島委員

そうすると、例えば資料2-3の図から見れば、沖合域では大陸棚斜面以外は全てになってしまう。私自身は、全ての環境の特徴があるところを守るというのは大切だと思うので、基本的な考えは賛成している。2-2の文章で、「特に何々」と明記されると、なぜなのかということがどうしても気になってしまう。無駄な生態系はないと思うので、全ての生態系を含められるのであれば、大陸斜面もこの中へ入れたほうがよろしいのではないか。

環境省岡野

指摘を受けて改めて見直すと、「特に」は削除してしまうというのもあるのかと思うが、よろしいか。

白山座長

基本的に重要海域が既に選定されていて、その中から保護区にすべき場所を選ぶということなので、「特に」という言葉はなくてもいいのかもしれない。「特に」ではなくて、むしろ、必ずこういう生態系は入れるようにしたいという意味だろう。

齋藤委員

大陸斜面の議論があったので、石油鉱業連盟を代表してコメントしたい。

石油鉱業連盟の主な事業は、日本近海に存在している石油天然ガスを採掘することである。事業の遂行にあたっては、環境を守ることは非常に重要であると認識しており、環境保全とバランスのとれたエネルギー資源開発が必要であると考えている。一方、エネルギー基本計画には、国内資源開発の推進はエネルギー安全保障の観点から引き続き重要であって、関係省庁、機関、民間企業が連携して海洋開発を促進することで関連する産業の振興も期待され事業環境を整備する旨や環境面での影響評価についても確実に取り組む旨が

記載されている。

資料2-3（関連資料2）を見ると、石油鉱業連盟として新たに設定される地域として、特に意識しなければいけないところは大陸斜面（地質用語では付加体、いわゆる前孤海盆と言われるところ）と湧水域かと思う。その理由は、これまで国の事業として、6万2000㎥を目標に物理探査が実施され、2019年度からは新たな探査船を使用して、向こう10年で5万㎥の物理探査が計画されていることを踏まえると、これらの海域、大陸斜面及び湧水域において、今後、石油天然ガスの探鉱開発作業が行われる可能性が高いと考えられるからである。

石油天然ガスの探鉱開発活動は、主に鉱山保安法等の規制に基づいて環境への配慮を行いながら実施するものであり、石油鉱業連盟としては、著しい環境負荷が生じるとは考えていないが、保全海域の設定が今後の物理探査や掘削を伴う探鉱開発活動の制約となるおそれがあることから、少なくとも国の基礎物理探査の実施済みのエリア、それから、今後実施が予定される海域においては、海洋保護区の指定地域から除外して頂くことを要望した次第である。加えて物理探査自体が海底に及ぼす影響というのは小さいと思われるが、海域特別地区に該当する海域で物理探査を仮に行うことがあった場合の指定区域、あるいは指定期間の考え方については明確にしていきたいと考えている。

また、今後、事業化が期待される資源として、国が平成30年代後半の民間事業プロジェクト組成に向けて研究を続けているメタンハイドレートがある。これは、地下に賦存する形態が2タイプ（砂層型・表層型）ある。これらについては、環境に配慮した採掘の技術を研究中であり、環境負荷の大きさについて、現段階で述べることはできない。石油天然ガスを開発するまでの一連の流れについては、海底に与える影響も含め、次回の検討会以降に具体的に説明したい。

藤倉委員

物理探査があまり環境へ影響ないということだが、むしろ、世界的にはエアガンなどの物理探査が哺乳類やプランクトンへ大きな影響を与えると話題になっていて、影響が大きいという考え方の方向にあるような気がするが、いかがか。

齋藤委員

物理探査については、法令に基づいて何かを提出しなければいけないということは、国

によって違うが、物理探査を行う場合には、海外で規制が厳しい哺乳動物についてのケア、具体的には、哺乳動物の中には可聴周波数帯域があるので、物理探査の場合は大体5Hzから100Hzぐらいの割と低い周波数というところも考慮し、なるべく哺乳類の可聴領域に抵触しないような措置をとっている。また、震源を抑えて、なるべく障害を与えないように、データ取得仕様のほうでケアしながらやっていくという状況になっている。

藤倉委員

日本の国内では、エアガンによるプランクトンの影響などは検討されているのか。

齋藤委員

たしか国で動向調査か何かで評価された経験があったかと思う。

大塚委員

こういう問題については、例えば自然環境保全法の適用を考えているわけなので、(探鉱開発活動やその予定の場所を)自然環境保全地域の普通地区には入るけれども、届出をしてもらうのか、あるいは最初から普通地域にも入れないという話なのか。いろいろな方法はあるかもしれないので、生物多様性の観点から重要なところであれば、資源開発をする場合でも、普通地域として海洋保護区にして届け出は出してもらうという可能性も否定はできないという感じもする。検討いただくとありがたい。

河野委員

私も、先ほど説明があったように、海洋保護区の設定について必要であれば見直しを行うということが恐らく今回の検討の大きな柱の1つであろうと理解している。海底の資源の賦存状況などについて、日本のEEZについては必ずしも全ての海域についての調査が終了しているわけではない。調査の終了を待っては、恐らく時間的に間に合わないところがあると思う。

それから、資源という意味で言うと、熱水鉱床やレアアース泥など、いろんなものが全て含まれてくるので、生物多様性を保全する目的のための保護区の設定の際、資源探査が全て終了し、資源の賦存状況が明らかになってからでなければ設定できないという、海洋保護区の設定は相当難しくなる。重要なことは、「あり方(素案)」の説明にあったよ

うに、生物学的、あるいは生態学的に重要なところの保護と、人間による開発の可能性と2つの要素のバランスである。保護区域の指定の基本的な考え方として、この点を慎重に考えるべきだとは思う。素案で示されているように、一度設定された保護区についても見直しが可能であるということから考えて、資源探査の終了状況との関係を慎重に考えなければいけないのではないかと思う。

岩崎委員

この問題は幾つかの問題が重なり合っているように思う。1つは、物理探査そのものが与える影響と、あと資源探査の影響。資源探査は利用が前提だから、保護区では探していないのか悪いのかという問題も少しあると思う。その場合、例えば2.に記述のあるゾーニングに関連することだと考えており、ある一定の重要な海域では、そこは手つかずに残して物理探査も認めずに、資源探査も制限していくという設定も可能かと思う。問題を幾つか整理して、それとゾーネーションの組み合わせのように検討していけばいかがか。

白山座長

今は基本的な考え方を議論しているという意味から言えば、そういうことかと思う。これから先、具体的にここだという議論になったときには一步踏み込んだ議論をする必要があるだろうが、今は一応、コンセプトペーパーだと思うので、その段階は今の岩崎委員の意見がよろしいかと私は思う。

大塚委員

座長がおっしゃるように、今はまだコンセプトを考えるということだと思うが、最後に法制度になったときのことも、法律をやっている人間としては多少気になる。4.の話に多少かかってしまい恐縮だが、4-2のところの海域特別地区になってしまうと、恐らく許可制ということになるが、多分、環境省は許可を簡単にはしないことになると思う。だから、法律の建前と実際の運用は若干ずれる可能性は確かにあるので、そのあたりも含めて検討したほうがよいかという感じがする。先ほどの岩崎委員の発言のように、重要なところは探査も制限するというのは、多分、海域特別地区のところは、結果的にはそういうことになるイメージしている。一方で、普通地区のほうは、そこで届出をして探査することもあり得るという気はしているので、そのあたりのイメージを含めて議論いただけると

ありがたい。

環境省岡野

本検討会では、コンセプトを議論いただいている、見直しをちゃんと入れていくことと、届出と許可という2つの区域を分けていくことをうまく使いながら、保護と利用をどういうふうに両立していくかを考えていきたいと思っている。

これまでも資源エネルギー庁を含めいろいろ議論している中で、資源利用も探査の段階、試掘の段階、開発の段階があり、それぞれの段階で、どこの区域で何ができて何ができないのかということをしっかり整理して、それを実際に指定していくときに、その考え方を具現化していくということを考えていきたいと思っている。

齋藤委員

先ほど質問のあった物理探査の影響に関する根拠等について、もう1度お話しする。プランクトン等、他の哺乳類以外の生物に対する物理探査の影響調査は、2008年にJOGMECが実施していて、その結果が2009年のJOGMECの石油・天然ガスレビューというレポートの中に入っていたので、その部分を引用した。

白山座長

エアガンを打つにしても、探査のためのエアガンと研究のためのエアガンを分けていいかとか、海底を対象にしているときに、海水中の生態系について、どこまで配慮するかとか、そのあたりも今後議論していく中では、観点としては出てくるだろうと思う。

藤倉委員

3-3にもかかわるが、海洋保護区は沖合の海底を対象にするのか。昨年度の検討会の話では、表層から水中まで全てを含むと理解していた。3-3で、法律で沖合海底域というものがカバーできていないと書かれているが、水柱や表層は対象となっているのか。

環境省岡野

今回は、海底域にある特異な生態系を保護するという観点から海洋保護区の設定が考えられないだろうかということで検討いただいている。ただ、設定自体は、法律上、海底だ

けというわけではなくて、区域としては、水柱・表層まで含まれるが、主に保護したいところは海底の生態系ということになるので、それに対するいろんな行為を規制するような形を想定している。

白山座長

3-5の「規制の必要な行為を規制しており」という具体例については、今の法制上はこれが全てだということなのか。

環境省岡野

資料2-6に、現行の自然環境保全地域の中での行為規制等を示しており、1ページの四角の表の赤で囲んでいる部分が行為の規制になっている。工作物の設置、海底の形質変更、鉱物の掘採、埋立・干拓、指定区域内の指定動植物の捕獲・採取、指定区域・指定期間内の動力船の使用は許可が必要という形になっている。

白山座長

そうすると、動力船が入ったらいけないということなのか。

環境省岡野

これは保護する対象がある場合、海域特別地域を設定した上で、さらに影響あるというものがあつた場合に特別に設定するという形になる。指定動物も同じである。特別地域に指定しているだけでは、先ほどの指定動植物の捕獲とか動力船の使用は禁止にはならない。少し複雑な形になっている。

岩崎委員

例えば3-3で、海底をメインに保護するということになると、回遊する生物でルートが大事という場合は、地域では保護されないということで、それはまた別で扱うということか。回遊ルートの地域として大事というのはどういう扱いになるのか。

環境省岡野

回遊については、重要海域でも表層域というものを別途選んでいて、主に回遊するもの

を対象にしている。あとは、1-11にもあるが、特定の区域にとどまっただけで生活するような種で、その区域が特別重要ということであれば海洋保護区という保全方法が効果的だが、移動する種の場合は回遊域全体での資源管理のほうが重要になってくるので、今回の場合、保護区という形ではコントロールはかけないという形で考えている。

白山座長

海底の形質変更の中身がよくわからないが、これは具体的には何を示しているのか。例えばドレッジやトロールをするとか、あるいは科学調査などで「しんかい6500」で泥や岩を採るとか、そういう行為は全て海底の形質変更に対応すると理解すればよいか。

環境省岡野

「海底の形質変更」と、「土石の採取」というのがあり、物を取り去る場合には土石の採取や鉱物の掘採になるが、形質変更は、総量は変わらないままに状態を変えるというような形となる。ちなみに現行の規定では、海底の形質の変更も含めた漁業に伴うものについては適用除外という形になっている。

白山座長

つまり海底の形質変更とは、トロール漁業なんかでは変更されることはあり得ることですね。形質変更というのはなぎ倒すとか、そういう形質変更だと、こういう理解でよいか。

環境省岡野

ブルドーザーでガーッと均すというのが、陸上で言えばわかりやすい例かと思う。掘って採取すると「土石の採取」、均すと「形質変更」という形で捉えていただけると。

白山座長

それでは、4.についてコメント等あるか。

特になければ、先に進める。

○議題3 自然環境保全法の適用に向けた課題（法改正の方向性等）

環境省大澤より資料3-1「自然環境保全法の適用に向けた課題（法改正の方向性等）」、資料3-2「保全対象の生態系への影響要因と自然環境保全法（規制内容）」、資料3-2別紙「自然環境保全地域における規制内容等について」、説明。

事務局より資料3-3「保全対象の生態系と自然環境保全法（指定要件・ゾーニング等）」、資料3-3別紙①「保全対象別の基礎情報（海山）」、資料3-3別紙②「保全対象別の基礎情報（熱水噴出域）」、資料3-3別紙③「保全対象別の基礎情報（湧水域）」、資料3-3別紙④「保全対象別の基礎情報（海溝）」、資料3-3別紙⑤「保全対象別の基礎情報（深海平原）」、資料3-3別紙⑥「自然環境保全地域の指定要件とゾーニングについて」、説明。

白山座長

まず、1.で自然環境保全地域の規制内容に関する課題ということで資料2-1にあるように、いろいろな環境要因、影響要因が想定されるが、自然環境保全地域制度のまま、これらの行為による生態系への影響を十分に回避できるかどうかという視点から意見いただきたい。

大塚委員

海水の中なので、陸上とは違ってくるということが大きいと思う。行為自体は鉱物の掘採とか土砂の採取だけでよいと思うが、許可の基準としては、海水中では、物質が排出されてしまった場合に直ちに広がっていくことになるので、そういう物質の排出の点を許可基準などでは当然見る必要が出てくるということである。これは掘採行為や資源採取の方法の問題と関係してくると思う。

また、やはり許可基準と関係してくると思うが、構築物をつくったときに、何年後か何十年後かわからないが、資源採取が終わった後、原状回復してもらおうということが多分問題になってくる。ただ、逆に原状回復するときに、また新しい工事をすることになるので、原状回復しないほうが良いという考え方もあるかもしれない。そのあたりを含めて許可の基準をつくるときには問題になってくるだろうということを申し上げておく。

福島委員

確認という意味でお伺いする。自然環境保全地域制度においては、漁業の行為は除外さ

れているということによろしいか。そうすると、なぜ海底鉱物資源の開発は除外されないのか。想像をたくましくすれば、海底鉱物資源は特定鉱物に指定されれば特定鉱区になるわけであり、それは経済産業省が先に指定する場合、そもそもそういう場所（特定鉱区になった場所）は自然環境保全地域に指定されることがないから、海底鉱物資源の開発は除外する必要もないという理解でよろしいか。

環境省岡野

特にそういうような調整が事前にある、なしで除外しているわけではなく、海底の地形に及ぼす影響の大きさ、行為として土石の形質変更は規制になっているということである。漁業については、これまで大きな土石を採るようなことがそんなになかったということもあり、これまでについては、外しているが、そういったものも含めるべきではないかという指摘もあろうかと思っている。

福島委員

もし保護区に指定しようとする場所に鉱物があった場合は、開発ができなくなってしまうが、一方で開発しようとする活動がある場合はどういうふうに調整し、どちらを優先するということになるのか。

環境省岡野

制度としては、あくまで大事な場所を特定して区域に定めていくという形だが、事前の段階でのいろんな調整もあるだろう。さらに普通地域であれば、届出を出して調査をしてもらい、その中で資源の可能性が見出された場合、その後どう対応するかというのは見直しをやっていくという形があるので、そういったところで総合的に進めて調和を図っていければと思っているところである。

福島委員

経済的に大事な場所もあるし、自然を守るための大事な場所もあるから、そこは両方とも考えていかなければいけない。

環境省岡野

そのとおりである。我々としては、自然の大事なところというのは、既に重要海域である程度選んでいるので、そこをベースにしながら、社会的、経済的といった条件も踏まえて、その中で保全を図る地域を選んでいきたいと思っている。

岩崎委員

漁業を適用外ということだが、やはりトロール漁が海底に及ぼす影響というのはかなり大きい。外洋域で一番問題になったのは、冷水性の造礁サンゴがトロールで壊されることである。これは地形の変更ということで規制されている。幸いなことに、EEZ内では冷性の造礁サンゴは多分ないと思うので問題はないかと思うが、ただ、脆弱な生物の代表として、例えばカイメンなども挙げられている。カイメンは結構どこにでもいるので、そういうものを含めると、やっぱりトロールをどう考えるかということも今後問題になってくると思う。

藤倉委員

例えば日本海の後志海山は、見事なサンゴ（宝石サンゴではない）がいっぱいある。仕事柄、海底の映像を見ることは多いが、やはりトロールは結構な影響を与えると認識している。多様性の保全でいえば、トロールが地形を変えて真っ平らにしているし、ゴーストフィッシング的に漁獲対象ではない種も一緒に獲っているから、生態系全体への影響としてはやはり相当なものという認識がある。一方で漁業を適用除外としているのは、ある意味公益も含めて、日本の漁業の場合はしっかりと管理しているので、適用除外にしてもある程度大丈夫という理屈もあるかと思っている。ただし、これは日本の漁船などにはある程度あてはめられるとしても、外国籍の船にも適用されるのか。具体的には、例えばサンマ漁をロシアで認めてもらう代わりにロシアの船が三陸沖でトロールを相当曳いているが、そういうものに対しても、この法律は適用を想定しているということか。

環境省大澤

外国船籍でも適用はされる。

大塚委員

トロールの場合、生態系への影響があるとすると、自然環境保全地域制度の中のどれに

当たるかというので、先ほど「海底の形質変更」に当たるという話があったと思うが、形質変更に本当に当たるかどうか、私はやや疑問もある。トロールに関して何か対応しなくてはいけないと思っはいるが、海底を網が引きずっていくのだからと思うが、それは形質変更とまで言えるのかどうか、若干疑問があるので、もしそうでなければ、新しい考え方を入れないといけないかもしれないが、いかがか。

環境省岡野

トロールの曳き方による区分はあるが、事実、形質が変わっている部分もある。新たに条文を立てるのか、今の「海底の形質変更」の条文で読めるのかということは検討が必要で、仮に必要ということになれば、再度状況を踏まえて条文を検討したいと思っている。

環境省奥田

補足をすると、基本的に施行規則の中で農業、林業または漁業を営むために行う行為というのが適用除外になっているので、トロールが規制の対象になるかどうかの議論もあるが、そもそも漁業を営むための行為と認定されれば、その時点で規制の対象から外れているという理解である。

環境省永島

さらに補足すると、今の規則・法律の中で漁業は抜けていて、鉱物資源の掘削のようなものは入っているというだけであり、それをそのまま今回の沖合域で適用すべきと考えているわけではない。沖合域で生態系保全をするためには何が必要なのかという観点から、どういう制度にすべきかを議論いただきたい。

もう1つ、先ほど福島委員から調整の話があったが、本日の資料から少し抜けているのは、区域指定をする手続というものも自然環境保全法の中で定められており、その手続についても、そういった調整をしていくに当たり、沖合域にそのまま適用していいのか、それとも新たな部分を追加しなければいけないのかということも含めて議論いただく必要があると考えている。

大塚委員

承知したが、先ほどの議論や私の意見としては、それで漁業者が困るといけないが、新

しい制度をつくるときは、少なくとも海域特別地区に関しては、トロールは何か規制したほうがよいのではないかと思う。

河野委員

今の点、私も、確かに漁業は別の枠で規制があるので、対象外というのもわからないでもないが、生態系の保全とか全体の保全ということから考えると、全く対象外にすることで、そもそも保護区を設定することにどういう意味があるのか。確かに、形状の変質や採取などの行為を規制するという保護区の設定はあると思うが、生態系全体の保全ということを保護区と考えるとすれば、本当にそれで効果的なのかと思う。

白山座長

今のままでいいかどうかというところから議論するということから言えば、前提条件なしでいろいろ議論ができるのではないかと私としては思う。1.についてはよろしいか。

それでは、2.で指定要件・ゾーニングに関する課題ということで、何かコメント等あれば願いたい。

管理の体制がわからなければ、どういうふうにゾーニングすべきかといったこともなかなか議論が難しい感じもする。今はこういう管理体制になっているというのが少しでもわかるとイメージしやすいが、そこについては何かあるか。

環境省岡野

管理という意味では、基本的に保護地域というのは規制行為を定めて、申請があればこれを許可/不許可するという管理と、実際にパトロールというような現場の管理と2つあると思っている。申請レベルの管理は、いろいろな法律に基づいた基準で許可、不許可を決めていくという形になるが、現場での管理については、基本的に取り締まりというのは逮捕権のある組織という形で、海上保安庁が担当する形になる。日々のパトロールの中で、海洋保護区に指定されている海域で何か問題があった場合については情報提供をいただき、一緒に対応をとるという形になっていくかと思う。

そういった中で、必要に応じて、例えば環境省職員が船舶に乗り込んで何か調べなければいけないということもあり得ることも踏まえて、その他の課題というところで、現在、船舶の立ち入りが法律上ないということで、そういったものも入れられないかと今考えて

いるという状況である。

白山座長

資料には「適切な面積を検討する」と書いてあるが、これも検討すればよいのか。

牧野委員

漁業も含めてだが、実際に、普通地域、海域特別地区に指定されたけれども、貴重な生態系が壊されてしまったという事例の整理があると議論しやすいと思う。漁業も含めて生態系を壊すようなことをしたら、それは自分の首を締めるだけであるし、この法律なり別の法律なりで守るべきだとは思いますが、自然環境保全法が機能不全に陥っているのかどうかというところは、本日の資料だけでは見えない。実際に環境が破壊されている現場があるのであれば、それを知りたいが。

環境省岡野

現在の自然環境保全地域については、（主に陸域に）原生的な自然が残っているところに限定した指定をしている。現状、人為的な行為による環境破壊は起こっていない。ただ、鹿の増加により植生に影響が少し出ているという課題はあるが、人為的な開発による影響というのは、今のところは抑えられている。

大塚委員

資料2-1の項目2-8について、先ほど保護区の見直しの場合、2つの公益を比較するという話があったが、これは見直しのときだけでなく、指定のときもという趣旨の回答をされたと考えてよろしいか。ただ、それは明確にはしにくいところではないかとも思うので、少し悩ましいところではないかと思うが、いかがか。

環境省岡野

その点については、参考資料1で、第3期の海洋基本計画において、海洋保護区の記述をしている。「これまで設定が進んでいない沖合について、今後の海洋の産業による開発・利用という面も考慮しつつ、具体的な設定のあり方について検討を行い」ということで、そういったことも考慮しながら決めていくという形で考えているところである。

河野委員

今の趣旨は2-6に反映されているという理解でよろしいか。2-6のほうが、設定のときに利益のバランスを図る趣旨と理解してよろしいか。

環境省岡野

全体的に利用と保護をしっかりと見ていこうという中で、プロセスとして、2-6のところで記述しているように海洋保護区を設定する際にまずは考えて、設定後も、何か問題が生じた場合にさらに公益を比較して、オフセットで設定を行うことも考えていくという形である。

福島委員

先月、国際海底機構が行ったワークショップに参加した。そこではコバルトリッチクラスト、海山の環境管理をどういうふうにするかという議論をしてきたが、ここに書いてあるようなゾーニングについて議論しており、果たして適切な面積はどのくらいとか、そういう話もずっとしてきた。したがって、そういうような国際的なところの情報をとりながら検討されるとよいかと思う。

資料3-3の別紙①はとてもよくまとめられていると思ったが、海山のところで、例えば海山列ごとに管理をするかどうかとか、まさに同じようなことを国際的な場でも議論している。適切な面積も国際的にも迅速には決められないという状況もわかっただけだと思う。

ちなみに、今、私が話したのは海山の話だが、深海平原については、今夏、ジャマイカでワークショップがあり、おそらく白山座長が出席し、よい情報を持ってきてくださるだろう。

白山座長

多分、それは3.あたりに書いてある「国連海洋法条約等との整合性」というところに関連するのだろうと思う。こういう言い方をしているかわからないが、整合性をどのように確保するかという書き方は、あちら（国際的議論）で決まって、こちら（日本）がそれに合わせるという感じに聞こえるが、もし合理的な理由があるなら、こちら（日

本)が基準や考え方を決めて、あちら(国際的議論)をリードするというのもあっていいかもしれない。

BBNJのほうでMarine Protected Areaの議論はされる予定にはなっているはずだが、BBNJの議論による決定のほうが後になってしまうと思うので、整合性をどのように確保するかというのは重要な課題ではあると思うが、この海洋保護区設定の議論はEEZの中の話であるわけだから、私は海洋保護区の設定というプロセスが、CBDの枠組みにしっかり整合性があるかという観点のほうがむしろ重要かという気がする。

藤倉委員

3.に異論は全くないが、具体的にこれはUNCLOS等、今、懸念されるようなことは何かあるのか。

環境省大澤

少なくとも、例えばEEZにおいて、今回いろんな規制を導入して、それに付随する罰則の規定を設けた場合、身体的な拘束を伴うような罰則を、特に外国人に科すことは、国連海洋法条約上は難しい。今の自然環境保全法では、いわゆる懲役のような規定があるので、そういったところは修正する必要もあろうかと認識している。

白山座長

その他、よろしいか。それでは、4.その他の課題で立入検査規定の整備を検討するとなっているが、このあたりについては何かサジェスション等あるか。

大塚委員

さっきの4のところの船舶に対する立入検査の規定を入れるというのは大事なことだと思うが、具体的な話になって恐縮だが、少し前に外国船によって赤サンゴを採取されてしまい、生態系にもかなり大きな影響があったケースがあった。ああいうケースは、漁業関係の法律で対処しようと思えばできたのかと思うが、生態系の問題でもあるので、今回、自然環境保全法を沖合のほうに適用していくとすると、そういうケースも海域特別地区に設定していれば対応できるのではないかと思うが、そのあたりはどういうふうになるのか。

また、国連海洋法条約との関係では、身体的拘束を伴わないという話だとあまり効果がないのではないかという感じもしないでもないが、そのあたりはどんな感じになるのか。

環境省大澤

今、先生が言われたサンゴのような話であれば、自然環境保全法でも規制、あるいは罰則の対象になり得ると認識しており、身体的拘束ではなくて、罰金のような罰則であれば外国の船に対しても適用できるということであれば、罰金のような規則でそういった犯罪を防げないかと考えている。

大塚委員

自然環境保全法の罰金は、大した金額ではないのではないかと。

環境省大澤

今の規定では、確かに自然環境保全法の罰金の額は比較的少額である。ただ、今後、身体的拘束の刑を逆に外すことによって、罰金の方を、金額の部分も含めて、どういう形がいいのかというのは検討の余地があるのかと思っている。

牧野委員

海の沖合の保全を行う上で、例えば漁業との関連にしても、海洋資源との関連にしても、オーバーアーチングな法律なり計画として海洋基本法と海洋基本計画がある。そことの関係をこの中で言うのかどうかである。今回のこの検討会でも環境省も資源エネルギー庁も出席して、連携を進めていこうということになっている。全省庁で海を守っていこうとなっているので、そんなことが新しい法改正に入っても可能なのかという気はした。

環境省岡野

先ほど紹介したように、海洋基本計画の中でこの取り組みというのは位置づけられており、海洋保護区10%も農林水産省、環境省でやっていくということになっていて、それに従って進めていくということになっている。考え方の中にも、そういったことは書いていくことになるが、法律の中に何か書き込むかということ、あえてそれをする必要性はないと思っているところである。

岩崎委員

先ほどの赤サンゴの件について、密漁された場所は日本人も漁業している場所である。したがって、大枠で規制されてしまうと日本の漁業も規制されてしまうということに多分なると思う。その際、法律として、日本の漁業はよいが、例えば外国漁船、端的に言えば、密輸は防ぐようにするという法律はありうるかと思う。自然環境保全法の枠組みで誰が採ってよいか、それを日本人か外国人かで分ける手だてというのはあるのか。

環境省岡野

法律的にはない。漁業というのはサンゴ漁業か。

岩崎委員

先ほどの質問は一例を挙げればという意味である。

環境省岡野

恐らく今の法律でいくと、例えばサンゴを採らないようにという規制もできるが、そのときに関係機関と協議する中で、そこで漁業をやっているので規制は困るということになり、保護区内における漁業の規制ができなくなると、外国の人もこの法律では規制できなくなるという形になるかと思う。

大塚委員

念のために申し上げておくが、外国だから規制するということを私は言っているつもりはないので、生態系に問題がないような採り方をしていれば別に問題はない。根こそぎ採って行って生態系を破壊することが問題だという話なので、外国人を差別するような話をしているわけではない。

白山座長

許可制であれば、許可を取ってない人は密漁で、許可を取っている人は合法的に採っていることになる。したがって、それは最終的に区別されるということになる。日本人でも、許可を取ってないで採っている人はやはり処罰の対象になるのではないか。

河野委員

本日の話は、漁業行為に関しては、少なくとも現在、この検討対象ではないという理解でよろしいか。むしろ、それを検討対象にしないことが、場合によっては生態系に影響があるような採り方の場合があるのをどうするかという議論ではないのか。

環境省岡野

今の制度では、漁業が対象ではないという話だが、今回、それは一旦、沖合域で考えるときに必要があるのであれば検討するという形で議論していただいている。

白山座長

ほか、よろしいか。

資源エネルギー庁向野

本日は、このような貴重な機会をいただき、ありがとうございました。私自身、議論に初めて参加させていただき、先生方の問題意識がよりはっきりわかった。

所感めいたことになるが、私を感じたことは、とにかくバランスのとれた議論が非常に大事であるということである。海洋基本計画の中には、環境保全の観点、それから産業利用の観点というのがそれぞれに芽出しをしてある。産業利用の中でも、海洋の資源開発というのは1つの柱として位置づけがされている。

一方で、本日の議論を聞くに当たって、規制の対象として、例えば地域だとか、方法だとか、規制の程度だとか、あるいは、他の条約、法令との関係、いろんな論点があることも改めて認識した。したがって、本日の議論の中でのいろんな論点というのは、資源エネルギー庁としても一度持ち帰り、内部でしっかり検討して、次回以降の意見交換に臨みたいと思う。

白山座長

途中で何度も出てきたが、全ての省庁の海洋基本計画でオールジャパンでという意見がたくさん出てきているので、そのところはしっかりと省庁間の調整をしていただくということかと思う。

大塚委員

参考資料2の7ページの既存の海洋保護区について水産庁から御説明いただいたが、都道府県、漁業者団体等による各種指定区域をどうするかによって、8.3%という数字が多少動く可能性が本当はあると思う。今から8.3%を変えるのは無理なのかもしれないが、10%というところに向かって対応しなくてはいけないときに、もともになる数値が不安定であるというのはあまりよろしくないのではないかという気はするが、これはもう少し精査することは可能なのか。

水産庁松島

現状認識は、水産庁はこの検討会で議論いただいているのと変わりがなく、8.3%が1カ月後には急に9.5%になってというような事態は想定していない。水産庁としても、この議論にしっかり参加をしていって、関係省庁と一緒に取り組みたいと思う。

白山座長

減ることはなく、むしろ増えると思うので、そういう認識で議論いただければよろしいかと思う。

藤倉委員

基本的には日本のEBSAの中から海洋保護区を設定したいということだと思う。資料4に示してあるような沖合の日本のEBSAが全部海洋保護区になったら、問題なく目標は達成できる。これが海洋保護区になったら何%ぐらいになるのか。

事務局

EEZの約20%強ほどが重要海域の沖合海底域として選ばれている。そのあたりの詳しい数字については、資料2-2の裏側に細かいパーセンテージを提示しているので、こちらを参考にさせていただきたい。

牧野委員

先ほど資源エネルギー庁の発言の中で、今日の検討会の議論を持ち帰って、この議論の

結果についていろいろ検討されるということだったが、ぜひ水産庁も含めて、本日の議論を検討された結果を我々委員にも見せていただきたい。可能であれば、それを踏まえて、またこの検討会で検討して、我々の立場でいろいろ提言させていただければと思う。検討会の最後に回収されてもよいので、そんな資料があれば、きっとまたよい議論ができるのかと思う。

白山座長

1つだけ申し上げておくが、EBSAイコール海洋保護区ではなく、その中から選ぶということである。この検討会は枠組みを決めるだけで、実際に場所を選ぶ役割は持ってないという理解でよろしいか。

環境省岡野

はい。

○閉会挨拶 奥田課長

今日は短い間だったが、非常に深い議論ができたと思っている。前提となる議論は、既に昨年度も少し行ってきたものであるので、今日は改めて確認はしてないが、最後、白山座長からもあったように、実際に重要海域であるということと海洋保護区にするということとは違うということ。それから、海洋保護区といっても、全ての行為が規制されるわけではなくて、それはその目的に合った形で適切な規制が行われていくということ。さらには、仮に規制されたとしても、海洋保護区としての目的に反しない限りにおいては、許可が行われれば行為が可能であるという、そのあたりは前提として考えている。どうしても規制が行われることが、さまざまな形の保護という、利用という観点を抑制要因だというような誤解が生じている部分もあろうかと思うが、そのあたりはやはり調和のとれた海洋政策、これは既に海洋基本法、海洋基本計画の中にも書かれていると思うが、それに沿った形で、できる限り海洋国家たる日本が一定程度、海洋保護区をきちっと設定していくというのは、国際的にも重要な我が国としてのステータスを高めていくことになろうかと思う。

環境省も行政的には関係省庁とも連携しながら前に進みたいと思うので、ぜひ先生方も引き続き大所高所に立ったところから助言いただけたらありがたい。最終的なところまで

はまだ時間が必要かと思うが、ぜひ会議のときだけでなく、環境省としても合間も情報提供させていただきたいと思うので、引き続きよろしくお願ひ申し上げて、本日の閉会に当たっての言葉としたい。

○事務局 本日はお忙しい中、第1回検討会に御出席いただき、ありがとうございます。

次、第2回の検討会は、8月17日の予定としている。それでは、これをもちまして第1回検討会を終了する。

以上