

沖合域における海洋保護区の設定のあり方（素案）

1. 沖合域の生物多様性の保全のための前提と進め方

- 1-1. 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ひとつとされている。
- 1-2. 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、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、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。
- 1-3. 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14.4%に既に海洋保護区が設定されている（2017年時点）。また、2020年には23%を超える見込みである。
- 1-4. 世界第6位の広さの排他的経済水域（EEZ）等を有するわが国の海洋は、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うち約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。
- 1-5. 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」と定義しているが、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」を目的とした保護区が、それぞれ0.4%、0.1%及び8.1%となっている。（関連資料1）
- 1-6. 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EEZのうち、沿岸域を除いた場所）に分けると、前者が23.3万km²、後者が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。（関連資料1）
- 1-7. 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、このうち「生物多様性の観点から重要度の高い海域（重要海域）」として特定された海域（沿岸域の22.7%に相当）の70.8%が、現在、保護区に指定されている。（関連資料1）
- 1-8. 沖合域については、沖合域固有の生物もいること、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。（関連資料2）
- 1-9. こういった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・採取、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。（関連資料2）
- 1-10. 海洋生物多様性保全戦略において、外洋域（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（沖合域の24.3%に相当）の8.5%のみが、保護区に指定されている。（関連資料1）

- 1-11. 回遊する漁業対象種や海棲哺乳類等の保護については、関係省庁による資源管理の取組や、種レベルでの保護等を中心にしながら行われており、今後も引き続きその保全に取り組んでいく。
- 1-12. 海洋保護区は、上記の影響要因のうち、直接的な人為活動による、豊かで特有の生態系（海山、熱水噴出域、湧水域、海溝等）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、資源利用及び漁業等については、生物多様性の保全上重要な海域の保全を図ることを踏まえた上で、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、海洋保護区の設定は必要である。
- 1-13. 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。（関連資料3）
- 1-14. 海外における一部の海洋保護区や国際海底機構（ISA）による「Areas of Particular Environmental Interest (APEI)」等では、資源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保護区を設定している。
- 1-15. また、これらの海洋保護区は、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ことに留意する。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）が低下するような見直しは行うべきでないとされている。
- 1-16. 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、第3期海洋基本計画において、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、工程管理の導入を検討する。

2. 沖合域における海洋保護区の理念

- 2-1. 生物多様性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いこと、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ことを念頭におく。（関連資料2）
- 2-2. 沖合域のうち、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、固有性は高い。海溝には、固有種や化学合成生態系がみられる。深海平原も微小生物の多様性が高い。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、学術研究の場の提供の観点などから保護する意義が高いと考えられる。（関連資料2）
- 2-3. これらの場所における海底の形質変更等は、こうした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。このようなおそれのある場所については、科学的データ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必要がある。(関連資料 3)
- 2-4. 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)では、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から、保全対象とする生態系ごとに、適切な広がりを持つ海洋保護区の設定が求められる。(関連資料 3)
- 2-5. 同アプローチ(原則 1 及び 10)では、資源管理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。(関連資料 3)
- 2-6. このため、海洋保護区の中に、資源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。(関連資料 3)
- 2-7. 同アプローチ(原則 9)では、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、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から、重要海域の見直し等も考慮しつつ、必要に応じ、海洋保護区の設定範囲や管理内容についても順応的に見直しを行う。(関連資料 3)
- 2-8. 資源利用等の目的で保護区の見直しを行う場合には、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、社会的な合意形成を通じて、その適否を判断する。この場合においても、指定解除等を行う対象の保護区と同等かそれ以上の面積及び自然環境の保全の程度を有する海洋保護区を沖合域における重要海域の中から指定する。
- 2-9. 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・協力をする点にも留意する。

3. 沖合域における海洋保護区の指定方針

- 3-1. 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。このため、海洋保護区を指定する際は、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とする。(関連資料 4)
- 3-2. 海洋保護区の候補地の選定にあたっては、特に、重要海域の中の海山、熱水噴出域、湧水域、海溝、深海平原を対象として、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。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。(関連資料 2、4)
- 3-3. 上記 3-1.及び 3-2.に基づき選定された候補地を海洋保護区として保全していくに当たり、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、生息地等保護区も沖合海底域の生態系を保全するのに適用が困難である。
- 3-4. 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。(同法の制定時に必ずしも沖合域の指定は想定されていなかったが、)2-2.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地域は自然環境保全地域の趣旨に合致するものであり、本法律を適用することでその保全を図ることが可能である。(関連資料 5)

- 3-5. また、自然環境保全地域では工作物の新築・改築・増築、海底の形質変更、鉱物の掘採・土石の採取その他規制の必要な行為を規制しており、その枠組みにより 2-3.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が回避できると考えられる。(関連資料 5)
- 3-6. 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、これに基づき 2-6.に記載した区域指定の理念を具体化することが可能と考えられる。(関連資料 5)
- 3-7. このように、沖合域の海洋保護区は、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、規制内容等に適合するものであり、同制度による指定を基礎として、今後の具体的な検討を進めていくことが適当である。
- 3-8. 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、自然環境保全法に基づく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。
- 3-9. これにより、速やかに海洋保護区の指定が進められるようにし、現在は 8.3%に留まっている我が国管轄権内の海域における海洋保護区の割合について、早期に国際目標である 10%の達成に努める。

4. 沖合域における海洋保護区の管理方針

- 4-1. 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及びそれらに基づく順応的な保護区の見直しを進められるようにする。
- 4-2. 現行の海域の自然環境保全地域においては、以下のとおり、当該区域内の行為は規制されることとされている。今後、沖合域の海洋保護区として確保及び配慮しなければならない事項を整理した上で、具体的にどのような制度内容としていくのかについて、検討が求められる
- 自然環境保全地域全体のベース(海域特別地区の緩衝地帯)となる「普通地区」では、届出制の対象となる行為についてのみ、行為の概要を事前に届け出なければならない。(関連資料 5)
 - 自然環境保全地域の区域内に指定され、当該地域の生態系構成上重要な地区等で、保全対象を保全するために必要不可欠な核となる「海域特別地区」では、許可制の対象となる行為について、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等であって環境大臣の許可を受けなければ、当該行為をしてはならない。(関連資料 5)
- 4-3. 上記検討に当たっては、国連海洋法条約(UNCLOS)等の関連条約との整合性も確保する必要がある、引き続き関係省庁と調整を進めていく。