

海域保護地域をめぐる国際的動向

1. 海域保護地域の創設と現状

(1) 海域保護地域の歴史的経緯

保護地域のはじまり

- 制度としての海域保護地域が創設される前から、すでに太平洋海域などでは地域社会の取り決めによる水産資源の保護培養を目的とした禁漁区が設定されてきた。
- 国内でも、古くから宗教上の禁忌や集落の合意にもとづく禁漁区の記録が各地に残されている。これらは資源保護のための保護地域（リザーブ）の源流といえる。

海域保護地域制度の創設

- 米・フロリダ半島沖の Dry Tortugas 礁を指定した Fort Jefferson National Monument（その後、1992 年に Dry Tortugas National Park）が世界最初の海中公園とされている。
- その後、1930 年代には米国やオーストラリア等で海域を対象とした国家記念物、野生動物保護区、禁漁区が設定され、また、戦後の 1950 年代には米国 フロリダ州やカリフォルニア州で相次いで海中公園や保護区が指定された。

各国における海域保護地域の発展

1962 年シアトルで開催された第 1 回世界国立公園会議において、「重要な海域を人間活動による荒廃から守るために、海中公園又は保護区（marine parks or reserves）の創設を各国政府が緊急に検討すること」を求める勧告が採択された。

<日本>

- 上記勧告を受けて我が国では 1960 年代半ばから自然公園としての海中公園制度の創設の検討が進められ、1970 年 6 月に自然公園法改正により海中公園制度が創設された。海中公園は制度創設後 36 年を経た現在、全国で 64 地区が指定されている。

<オーストラリア>

- 豪では、グレートバリアリーフ（GBR）での石油試掘問題をきっかけに 1970 年に連邦政府によって GBR 海中公園法が制定され、南北 2 千キロにわたる GBR 海中公園が指定されるとともに連邦政府の機関として GBR 海中公園局が設置された。
- その後、豪は漁業やレクリエーション利用の調整手法としてゾーニングによる GBR の管理システムを完成させるとともに、サンゴ礁の保全管理のための調査研究を精力的に進め、80 年代から 90 年代にかけてサンゴ礁を中心に世界の海域保護の取り組みをリードした。

<アメリカ>

- 米国では 1975 年時点で国立公園局による国立公園体系の中で国家記念物など 5 つの海域保護地域が設定されていたが、1972 年に国家大気海洋局（NOAA）の所管する National Marine Sanctuary 制度が創設された。大陸棚縁辺までの沿岸海域を対象に、保全、レクリエーション、生態学的又は景観的価値の保護、回復のために指定するもので、80 年代に入って指定が進み、カリフォルニア州など太平洋岸を中心に計 5 地区約 3 万 1 千平方キロの広大な海域が指定された。

- また近年、米国は沿岸海域の生息環境保全への取組を強めており、2000年には海域保護地域の拡大・強化のための大統領令が公布された。現在、米国の海域保護地域の箇所数は、国立公園、Marine Sanctuary、野生生物保護区等の連邦政府による保護区、また州政府指定の保護区も含め、1500（2006年現在）を越えている。これらの海域保護地域ネットワークの中軸はNOAAが担っており、2000年には国立海域保護地域センターを設立、保護地域体系の枠組み整備や関係機関の調整、普及啓発、調査研究等に取り組んでいる。IUCNの海域保護地域委員会においても豪に代わって中心的役割を担いつつある。

国際的な議論の進展

1962年 第1回世界国立公園会議（シアトル）

「重要な海域を人間活動による荒廃から守るために、海中公園又は海中保護区（marine parks or reserves）の創設を各国政府が緊急に検討する」よう勧告（前掲）

1975年 国際海中公園会議（東京）

（財）海中公園センターとIUCN（国際自然保護連合）が共催

「IUCNによる海中公園・海中保護区のための作業グループやデータバンクの設置」

「各国政府による海中公園・海中保護区の管理のための制度の整備」などを勧告

以降、IUCNはUNEP、UNESCO、WWFと連携して海域保護地域の拡大を推進

1982年 第3回世界公園会議（パリ）

海洋、沿岸、内水面の保護区を増加させる 保護区の質を生態学的側面と管理面から改善する 等を勧告

1992年 第4回世界公園会議（カラカス）

保護地域全体の課題として、個々の保護区をより大きな管理計画の枠組みに統合するという目標を設定。海域保護区についても、統合的管理を発展させる 沿岸域管理プログラムにおいて、海域保護区と陸域保護区の両方を主要な管理ツールとして利用すること等が要請された。（カラカスアクションプラン とりまとめは1994年）

（2）世界の海域保護地域の現状

- 世界の海域保護地域の数は1970年の118ヶ所 1985年の430ヶ所 1994年の1306ヶ所と、1980年代以降急増しているが、面積は地球全体の海域面積の1%に達していない。（陸域の保護区は、全球陸域の9%に近い。）
- これらの半数以上は、広域カリブ海、北東太平洋、北西太平洋、オーストラリア/ニュージーランドの四つの海域のものが占めている。

* 上記海域保護地域には、陸域保護区の一部に海域が含まれるものや法制度に基づかない自主的な保護区は含まれていない。

2. 海域保護地域の新たな位置づけ

海域環境の保全や海洋管理をめぐる議論の高まりの中で、国際的には統合的管理を基本とする海域保護地域の設定管理の考え方が主流となってきている。

(1) 従来海域保護地域の限界

従来海域保護地域は、貴重な動植物や水産資源の保護のための保護区（野生生物保護区、禁漁区等）や景観保護・レクリエーションのための海中公園等として設置され、採捕活動や開発行為を規制してきたが、主として以下のような限界が指摘されてきた。

- 海洋生物の生態や海洋環境との相互作用、人為攪乱による広域的な影響等の海域環境の特性が考慮されていなかった。
- 海域環境は連続性が強く、保護区内での保全努力だけでなく陸域も含めた広域的な対応が必要。
- 海域は漁業を始めさまざまな人間活動の場として利用されており、多面的な利用を認めつつ、異なるセクターによる利用を調整・管理していく必要がある。
- 単一の地域や群集の保護だけでは地球規模の多様性保全が達成できない。

(2) IUCNによる海域保護地域の位置づけ

80年代以降、海洋管理をめぐる議論も活発化するなかで、上記のような問題に対応するには、広い海域においてあらゆる人間活動とその影響を統合的に管理できる体制が必要という考え方が国際的に広く受け入れられるようになり、IUCNの決議等で整理されてきた。

1988年 IUCN第17回総会（サン・ホセ）

沿岸及び海洋環境の保護に関する決議 17.38

決議 17.38では、海域保護地域に関し下記のような重要な方向付けが行われた。

沿岸域及び海洋の環境保全のために統合的管理の導入の呼びかけ

全球的な海域保護地域体系（a global representative system of marine protected areas）の構築の目標設定

全球的な海域保護地域体系とは、生物多様性、漁業資源、歴史・文化資産などの海域資源の保護、再生、賢明な利用、レクリエーション等を将来にわたって提供することを目的として、全海洋区系の生態系や種を代表する海域保護地域の体系を構築しようとするもの。生物多様性条約におけるMPA2012年目標のプロトタイプとなった動きである。

海域保護地域（Marine Protected Areas 以下 MPA）の定義整理

「海水と動植物相あるいは歴史的、文化的特徴を含む潮間帯又は潮下帯で、それらを包括する環境のすべて又は一部が法律で保護されている区域¹」

¹ IUCN (1994) in Kelleher and Kenchington (1992) Guidelines for establishing marine protected areas. A marine conservation and development report. IUCN.

なお、この定義については以下のような補足的な解釈²が示されている。

- ・ 陸域を含む保護地域であっても海域の面積が上回る場合や広大な保護地域で海域部分のみでも十分な大きさがある場合は MPA に含めることが普通。
- ・ 法的な保護は必ずしも必須ではない。慣習的に設置されるものも含む。
- ・ 保護地域内に一律の保護措置が適用される必要はない。大規模な MPA ではゾーンごとに異なる規制が適用されている。

1995 年 全球的海域保護地域体系

統合的管理の下での MPA の設定戦略については、その後、1995 年に GBR 海中公園局、IUCN 等によって刊行された「全球的海域保護地域体系」(A Global Representative System of Marine Protected Areas) において、これまでの取組を踏まえた以下の二つのアプローチが提示された。

統合的管理のためのより広域的な法的枠組みの下に、個別の保護目的に応じた小規模 MPA を設置する
保護レベルの異なる複数のゾーンを包含し、多面的な利用のための統合的管理を行う
大規模な MPA を設置する³

1994 年 IUCN 第 19 回総会 (サン・ホセ)

海洋及び沿岸域の保全に関する決議 19.46

沿岸域と海洋環境の統合的管理は国際的な優先課題であることを改めて表明するとともに、沿岸域、浅海域及び海洋環境の統合的管理のための計画の策定、促進を優先して実施するよう各国に要請した。

また、IUCN 第 17 回総会での全球的海域保護地域体系の構築を求める決議 17.38 を再確認し、その促進を要請した。

3 . 生物多様性条約 (CBD) における MPA をめぐる動き

(1) 2012 年目標

生物多様性条約では、以下のような MPA の全球レベルのネットワーク構築が目標として設定されており、締約国は MPA の統合、設置、効果的管理が急務とされている。

- 2012 年までに、国や地域を生態学的に代表する、統合的に管理された複合的な MPA システムのネットワークを全球レベルで構築する
- 全海洋の 10% を MPA にするという数値目標を設定

(2) 経緯

- 1995 年の第 2 回生物多様性条約締約国会議 (CBD CoP2) で MPA 設置推進が行動

² Kelleher, G. (1999). *Guidelines for Marine Protected Areas*. IUCN

³ IUCN General Assembly (1988)

- 計画として採択される（いわゆるジャカルタ・マンデート）
- 2002年のヨハネスブルグサミット（WSSD）で2012年を期限とする代表的MPAネットワーク構築が実施計画として採択
 - 2003年の第5回世界公園会議において、WSSD 2012年目標を支持するとともに、公海も含めMPAを設置・拡大して代表的生息域の20～30%が厳正に保護されるべきとの勧告を採択
 - 2004年のCBD CoP7において2012年という期限が設定される
 - 2005年にCBD科学技術助言補助機関（SBSTTA/UNEP）が全海洋の10%をMPAにするという数値目標を推奨

（3）2012年目標に向けた取り組みの現状

国際機関による取り組み

- CBD - ジャカルタ・マンデートの実施にむけて1998年のCBD CoP4で海洋生物多様性保全作業計画を採択、その中核となる統合的海洋沿岸管理（IMCAM）のアプローチとしてMPA設置を各締約国にはたらきかけている
- 国連海洋法条約 - CBDやUNFSA⁴、IUCNほかの国際機関・組織と連携して公海MPA設置の根拠となる法的枠組みを検討・整備するとともに、発展途上国を対象としたMPAワークショップを開催している
- IUCN - 世界保護地域委員会内に設置された海洋ワーキンググループによる海洋行動計画に基づき、CBDをはじめとする国際機関と協働で各国・各地域のMPA設置を推進している
- WWF - 全海洋の10%を2020年までにMPA化するという独自の海洋保全プログラムを策定し、国際機関や政府と連携して20の地域でMPA設置を支援、全世界のMPAデータベースをとりまとめた⁵

各国の取り組み

- オーストラリア - 環境保護・生物多様性保全法（1999）⁶に基づく海洋地域計画を策定、熱帯から寒帯の代表的海域188ヶ所（周辺領海の約7.2%）がすでにMPA化、数年内に南東および北部海域も加えて2012年目標はほぼ達成の見込み
- アメリカ - 海洋法（2000）に基づく国家MPA政策をNOAAのMPAセンターがほぼ完成させ、並行して領海内約2000ヶ所の既存保護区のネットワーク化作業を実施中、最近、ハワイ州とアラスカ州に世界最大規模のMPAを新設した
- カナダ - 海洋法（1997）にもとづく国家海洋保護区プログラムを2002年に策定、科学的な調査研究と同等以上に漁業セクターから地域先住民族に至る広範な調整作業を実施して40ヶ所のMPAのネットワーク化をすすめている
- イギリス - 環境法（1995）に代わって海洋の統合管理の根拠となる基本法を策定中、領海の30%を禁漁区にすべきという環境汚染審議会勧告を目標としてGISを利用したMPAネットワーク計画をすすめている

⁴ UN Fish Stocks Agreement 1995、国連公海漁業実施協定

⁵ MPA Global (www.mpaglobal.org)

⁶ The Environment Protection and Biodiversity Conservation Act 1999, 通称 EPBC Act

- 韓国 - 1996年に設立された海洋水産省が海洋管理を統括するようになり、2000年には国家海洋管理政策⁷を策定、2002年には海洋水産発展基本法を制定して海洋・沿岸管理にむけた体制づくりをすすめている
- 中国 - 海洋基本政策⁸に基づく海洋統合管理にむけて海域使用管理法(2001)を制定、国と地方政府が連携して領海を利用方法や保護レベル別にゾーニングするとともに、既存保護区の整備をすすめている
- ベトナム - 水産法(2004)に基づく海洋基本政策案のなかで今後10年間に14ヶ所のMPA設置計画を掲げ、そのモデルケースとして2001年からGEF、IUCN、スウェーデン政府の援助による地域参加型のパイロットMPAを実施中

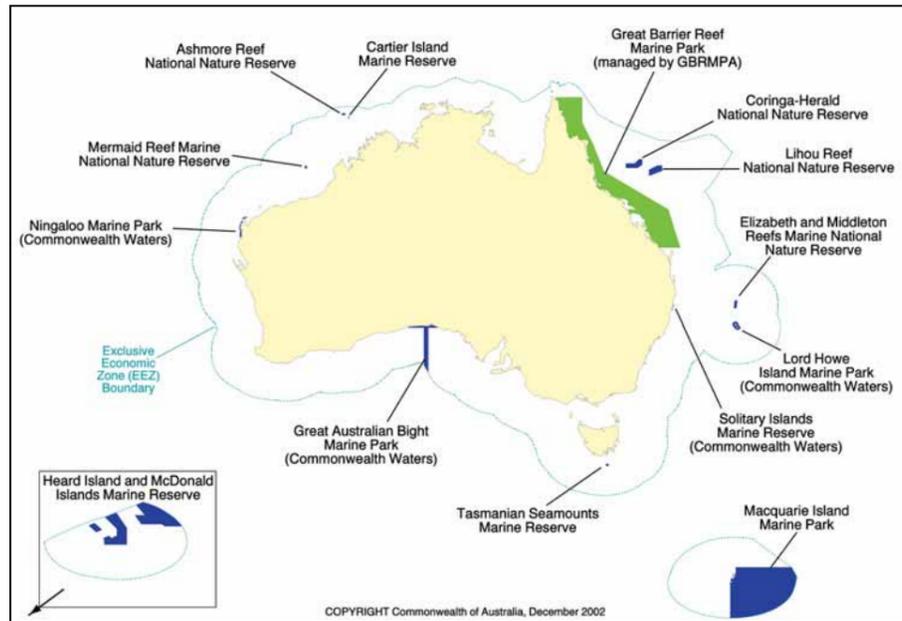
出典：脚注に示したもののほか、「藤原秀一」海中公園の歴史 海中公園情報第135号 2002年3月 及び Kelleher,G. (1999).Guidelines for Marine Protected Areas. IUCN等を参考にした。

⁷ Ocean Korea 21、Ministry of Maritime Affairs and Fisheries

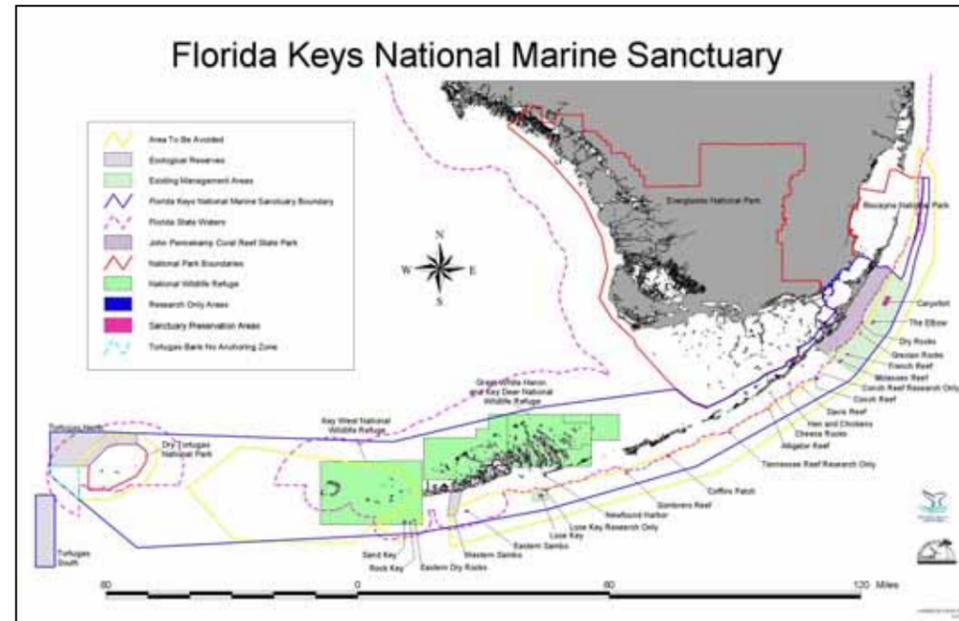
⁸ China Ocean Agenda 21、1996

2. 各国の代表的な MPA

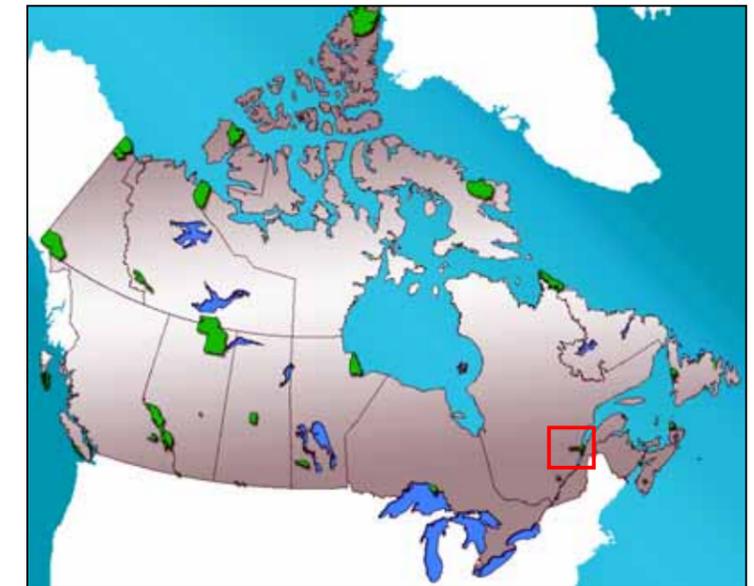
| 国 | オーストラリア | アメリカ | カナダ | ベトナム |
|--------|---|--|---|---|
| MPA | グレートバリアリーフ海中公園 | フロリダキーズ海洋サンクチュアリ | サグネイ・セントローレンス海洋公園 | ナ・トラン湾海洋保護区 |
| 面積 | 約 344,000 平方キロ | 約 9,800 平方キロ | 1,138 平方キロ | 130 平方キロ |
| タイプ | 国家管理 MPA / 1975 年指定 熱帯～亜熱帯 / 沿岸～大陸棚 IUCN Ia, b, , , , , | 国家・地域共同管理 MPA / 1990 年指定 亜熱帯 / 沿岸～近海 IUCN | 地域管理 MPA / 1998 年指定 亜寒帯 / 潮間帯～沿岸 IUCN | 住民参加 MPA / 2001 年指定 熱帯 / 潮間帯～沿岸 IUCN |
| 管理主体 | グレートバリアリーフ海中公園局 (連邦政府直属) | 商務省海洋大気庁 | 環境省国立公園局 | ナ・トラン湾海洋保護区委員会 |
| 保護目的 | サンゴ礁生態系：世界最大で同国を代表する海洋生態系であるグレートバリアリーフの持続的・多目的利用と生物多様性保全 | サンゴ礁生態系：北米を代表する海洋生態系であるフロリダ半島周辺サンゴ礁の持続的利用をめざした生物資源保護、水質改善、共同利用と生物多様性保全 | 汽水域および沿岸生態系：カナダ領海を代表する汽水沿岸生態系の生物資源保護（鯨類をはじめとする海生哺乳類）および生物多様性保全 | サンゴ礁生態系：ベトナムを代表するサンゴ礁の生物多様性保全と地域住民の増収を両立させて、同国沿岸 MPA のモデルとなる |
| 規制内容 | 科学的情報と利用者の意見を参考にして、保護の必要性や利用形態によって海域を 7 段階（IUCN カテゴリーに合致）のゾーンに分け、それぞれのレベルにあわせた接近・立入り、航行、漁労・採集、観光業、レクリエーション利用の規制が設定されている | 個体保護区、生息域保護区（2 種類）既存保護区、立入制限区の 6 つのゾーンに分けてそれぞれに規制が設定されているが、これらに加えて沿岸 3 海里内（フロリダ州政府管轄）の海域で船舶排水が禁止されている | 観光業、特にホエールウォッチングを対象とした各種規制（接近距離、速度、船舶数、観察時間、潜水範囲、航空機の高度規制）と商業漁労規制（原則として先住民の伝統漁労は認めている） | 科学的情報と地域のニーズにあわせ、漁労・採捕を禁止あるいは制限（生息域保護、養殖、観光の利用形態別）する 3 段階のゾーンが設定されているほか、パイ設置による船舶係留場所の制限もある |
| 管理の枠組み | 法整備：連邦議会、審議会と海中公園局監視・取締：海中公園局（クイーンズランド州政府に一部委託） 利用者との調整：海中公園局が漁業セクター、沿岸住民、先住民との公聴会や公告縦覧を行う / ライセンス買上げによる漁獲圧制限 / ジュゴン採捕数管理等 | 法整備：連邦議会と海洋大気庁および州政府（陸域と既存保護区内） 監視・取締：海洋大気庁、州政府環境局、州魚類野生生物保護委員会が分担 利用者との調整：海洋大気庁が漁業、観光、沿岸住民の各セクターとの公聴会や公告縦覧を行う | 法整備：連邦議会と国立公園局（管理計画は国、ケベック州、現地観光セクター、先住民の代表者から成る調整委員会で審議、決定） 監視・取締：現地での相互監視 利用者との調整：上記の調整委員会が各セクターを代表している | 法整備：水産省（管理計画はナ・トラン湾海洋保護区委員会で審議、決定） 監視・取締：上記の委員会メンバーのほか地元出身の複数専従者が担当 利用者との調整：委員会が開催する管理計画協議会に地元住民を招聘 / 増収対策として養殖業（海藻、貝類）や手工芸品製造を導入 |



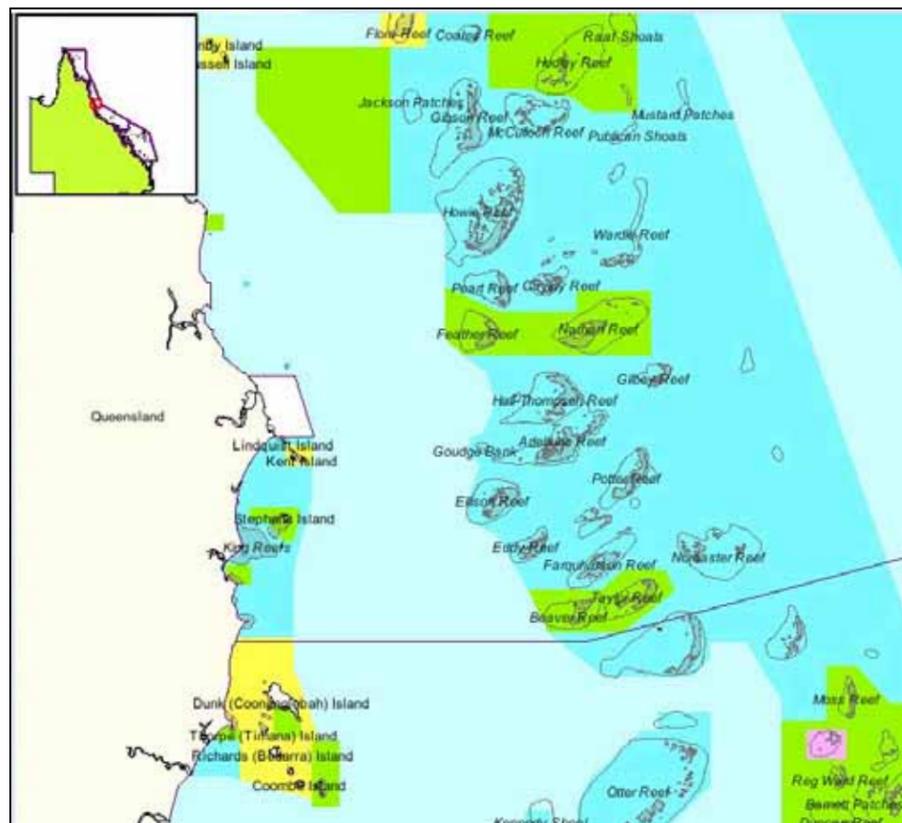
オーストラリア連邦管轄のMPA。緑色で示した部分がグレートバリアリーフ海中公園



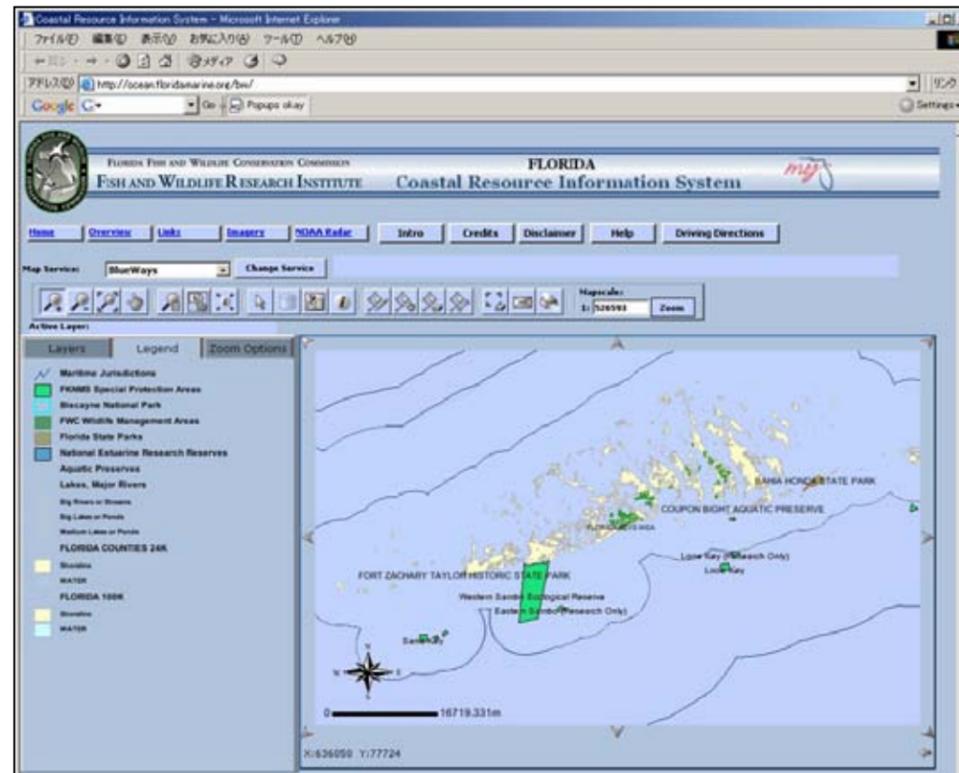
フロリダキーズ海洋サンクチュアリ（青線）、緑色の囲みは従来からの野生生物保護区、ピンク色の囲みは採捕禁止区、紫色の斜線は州立公園、緑色の斜線は連邦管理区をそれぞれ示す。



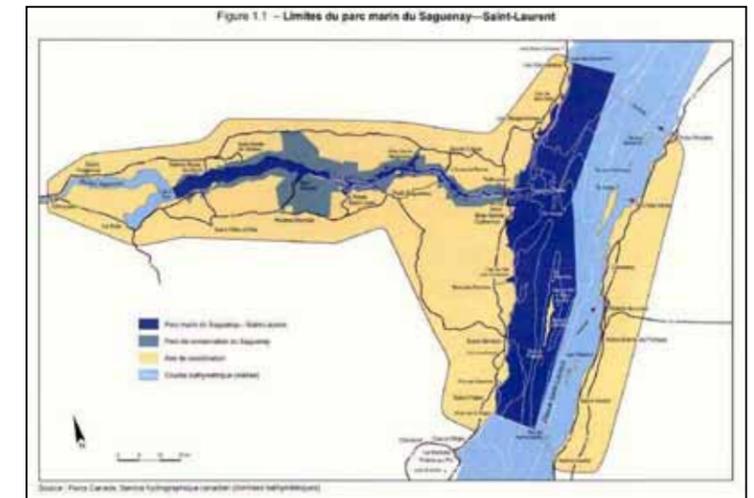
カナダのサグネイ・セントローレンス海洋公園の位置（赤枠内）



グレートバリアリーフ海中公園ウェブサイトのゾーニングマップGIS。うすい水色が一般ゾーンA（利用制限なし）、濃い水色は一般ゾーンB（底生生物の採捕に制限）、緑色が国定海洋保護ゾーン（原則採捕禁止）、黄色は海岸保護ゾーン（一部底生生物採捕禁止・漁網使用禁止）、ピンク色が保全ゾーン（接近および立入禁止）



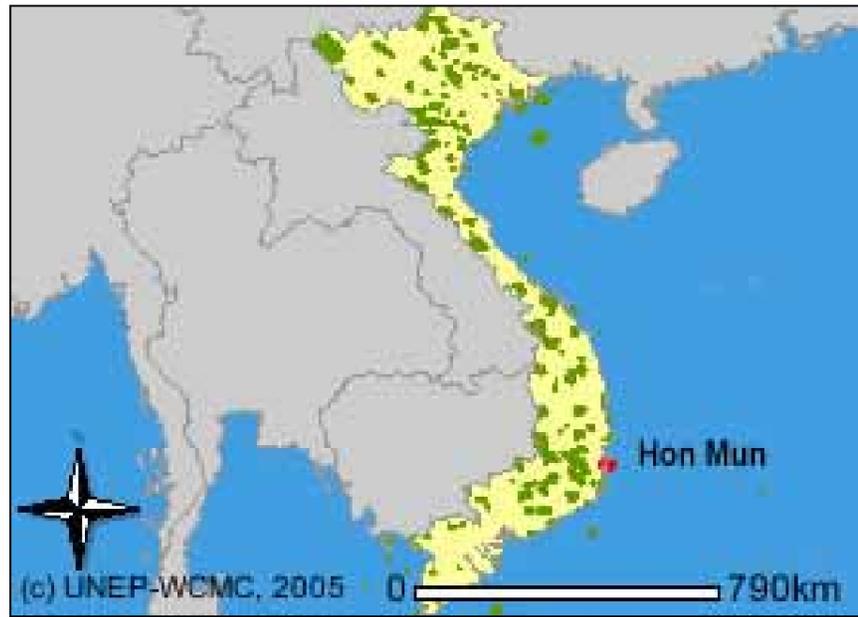
フロリダ州立海洋研究所ウェブサイトの海洋GIS。ユーザーが自由にレイヤーやデータを設定して知りたい情報を地図上に表示できるようになっている。この地図では、フロリダキーズ海洋サンクチュアリの採捕禁止区（海面上の緑色で示した部分）、フロリダ州の野生生物特別保護区（島上の緑色）、フロリダ州立公園（画面右側の草色）を表示させた。



サグネイ・セントローレンス海洋公園管理図。濃い青色の部分が海洋公園、くすんだ青色の部分が陸上の自然公園、黄色の範囲が景観保全区。



サグネイ・セントローレンス海洋公園のフィヨルド部分。



ベトナムのナ・トラン湾海洋保護区 (Hon Mun はその中の地名)



ナ・トラン湾海洋保護区の地元での普及啓発活動



ナ・トラン湾海洋保護区委員会ミーティング

| MPA Regulations Activities | Zones | | |
|--------------------------------|----------|---------|------------|
| | Core | Buffer | Transition |
| Diving & Snorkelling | Yes | Yes | Yes |
| Education | Yes | Yes | Yes |
| Research & Training | Yes | Yes | Yes |
| Mooring on buoys | Yes | Yes | Yes |
| Tourism boats | Limited | Yes | Yes |
| Jetski & Parasailing | No | Yes | Yes |
| Fishing | Licensed | Yes | Yes |
| Anchoring | No | Limited | Yes |
| Aquaculture | No | Limited | Yes |
| Spearfishing & Dive fishery | No | Limited | Limited |
| Trawling & Destructive fishing | No | No | No |
| Polluting activities | No | No | No |

ナ・トラン湾海洋保護区のゾーニングマップ (上) と各ゾーン別の規制 (下)。赤はコアゾーン (商業採捕・投錨・増養殖・潜水漁業・曳き釣り・汚染行為の禁止、観光活動制限)、黄色は干渉ゾーン (投錨・増養殖・潜水漁業・曳き釣り・汚染行為の禁止)。青は移行ゾーン (曳き釣り・汚染行為禁止、潜水漁業制限) をそれぞれあらわす。



ナ・トラン湾海洋保護区住民の代替収入源となる手工芸品作りの模様。積極的な女性参加も促している。