

# 「日本型海洋保護区」の策定に向けて — 生物多様性条約愛知目標の達成 —

最首太郎

## Toward Setting Japanese Marine Protected Area — For the sake of CBD/Aichi Targets Accomplishment —

Saishu Taro

**Abstract** : Marine Protected Area (MPA) is one of the most controversial issues of the 21st century, and it has been discussed in several international forums. In particular, CBD (Convention on Biological Diversity) encourages the parties of CBD to set out its MPAs in order to promote conservation of marine and coastal biodiversity by adopting “Aichi Targets” in 2010. Thus Japan, one of the parties, has responded to this requirement by having recourse to the existing systems, although the definition of MPA is to be established. Furthermore, most of the Japanese MPAs are subject to the fishery management of the local fishermen’s unions and the government, whose primary aim is not the conservation of marine biodiversity. Therefore, taking this situation into account, some different measures should be sought to enlarge Japanese MPAs in the area under its national jurisdiction.

**Key words** : Marine Protected Area/ Convention on Biological Diversity/ Aichi Targets/ Fishery Management/ Conservation of Marine Biological Diversity

### 生物多様性条約愛知目標と海洋保護区

2010年の生物多様性条約 (CBD: Convention on Biological Diversity) 第10回締約国会議 (Conference of the Parties: CBD/COP10) において遺伝資源へのアクセスとそこから生じる利益配分 (Access and Benefit Sharing: ABS) に関する「名古屋議定書 (正式名称は「生物の多様性に関する条約の遺伝資源の取得の機会及びその利用から生ずる利益の公正かつ衡平な配分に関する名古屋議定書」) で、2010年 (平成22年) 10月に日本の愛知県名古屋市で開催された生物多様性条約第10回締約国会議 (COP10) において採択され、2014年10月12日に発効した。日本政府は2017年 (平成29年) 5月22日に批准書を提出して、99番目の批准国となり、手続きの完了から90日後にあたる2017年8月20日に日本にも効力が発生し

た。)』と同時に生物多様性の保全にかかわる「愛知目標」が採択された。すなわち、COP10では同様に2010年以降の新戦略目標として「愛知目標」を策定し、そこでは長期目標として「自然と共生する」世界の実現とともに、短期目標として生物多様性の損失を止めるために効果的かつ緊急な行動を実施することとして20の個別目標が掲げられている。なかでも、戦略目標Bの目標6で「絶滅危惧種や脆弱な生態系に対する漁業の深刻な影響をなくし、資源、種、生態系への漁業の影響を生態学的に安全の限界の範囲内に抑えられる」こととならんで、戦略目標Cでは「生態系、種、遺伝子の多様性を保護することにより、生物多様性の状況を改善する」ことを目標とし、さらにその11では「2020年までに、少なくとも陸域及び内陸水域の17%、また沿岸域及び海域の10%、特に、生物多様性と生態系サービスに特別に重要な地域

---

水産大学校准教授 (Associate Professor, National Fisheries University)

水産大学校水産流通経営学科 (Department of Fisheries Distribution and Management)

〒759-6595 下関市永田本町2-7-1 (2-7-1Nagata-honmachi, Shimonoseki 759-6595)

別刷り請求先 (corresponding author) : saishu@fish-u.ac.jp

が、効果的、衡平に管理され、かつ生態学的に代表的な良く連結された保護地域システムやその他の効果的な地域をベースとする手段を通じて保全され、また、より広域の陸上景観や海洋景観に統合される」ものとされている。

この愛知目標は生物多様性条約全体の取り組みを進めるための枠組みとして位置づけられ、今後各国が生物多様性の状況や取り組みの優先度に応じて国別目標を設定し各国の生物多様性国家戦略の中に組み込んでいくことが求められている。我が国も愛知目標の達成にむけて、2012年に生物多様性国家戦略の改定を行うことにより、上記C-11の目標達成を目指している。

一般に、環境の保全と資源開発とは相互に相克する関係と認識されるが、愛知目標達成のための上記海洋における保護区の策定においても、海洋環境における海洋生物多様性の保全と海洋生物資源の開発・利用との関係は同様であろう。そこで、本稿では、日本における海洋保護区 (Marine Protected Area: MPA) の策定に関してこれまでの日本の対応とそこにおける特徴さらに、課題を整理することにより今後の展望につなげることにあつる。

### CBDにおける海洋保護区策定の経緯

そもそも、海洋保護の理念が生物多様性の文脈に登場したのは、2004年クアラルンプールにおいて開催されたCOP7においてであった。これに先立ち1998年のCOP4 (ブラティスラバ) において、内水の生態系ならびに沿岸域の生物多様性に関する作業計画が採択され<sup>1)</sup>、保護区域に関する検討が決定された。この目的のために、海洋及び沿岸域の保護区域に関するアドホック技術専門家グループ (AHTEG: Ad Hoc Technical Expert Group) が設立された。

その後、2000年のCOP5 (ナイロビ)、2002年のCOP6 (ハーグ)、ならびに2002年の持続的開発に関する世界サミットをはさんで、2003年の「2010年までのCBD/COPの複数年作業計画」に関する会合を経て、2004年のCOP7において、保護区に関する作業計画が採択されるにいたつた。<sup>2)</sup>

また同時に、保護区域に関する検討のため保護区に関するオープンエンド作業部会 (Working Group on Protected Area: WG PA) の設置が決定された。このWGは2018年現在までに2回開催されており、2005年に開催された第1回作

業部会 (WG PA1) では、国家の管轄権以遠の海洋保護区の設定のための協力と国内ならびに地域的保護区域システムの管理、監視、評価のためのツールキットの開発が採択された。さらに、2008年に開催された第2回作業部会 (WG PA2) では、2010年の目標達成の観点から、保護区域のための国際協力の促進の必要性が強調された。

### 日本における海洋保護区の推進

このように保護区に関するCBD関連の会議における議論がすすめられる一方で、日本の対応は以下のようなものであった。すなわち、1993年のCBDの発効以後我が国で2008年に生物多様性基本法が制定された。そこでは、生物多様性の保全と利用に関する基本原則、生物多様性国家戦略の策定等が示されている。同基本法第11条に基づき「生物多様性国家戦略2010」が策定され、さらにこの戦略に基づき日本では総合的な海洋政策の一環として2011年「海洋生物多様性保全戦略」が策定され海洋保護区に関する定義がなされた—この点については後述する—。

2002年のCOP6では2010年目標として「締約国は2010年までに地球、地域、国レベルで貧困緩和と地球上すべての生物の便益のために生物多様性の現在の損失速度を顕著に減少させる」という戦略計画が<sup>3)</sup>採択されたが、2010年にはこれが達成されたとはみなされず、<sup>4)</sup>そこで2010年のCOP10ではポスト2010年目標として新戦略計画が策定された。<sup>5)</sup>これはCOP10の開催地 (愛知県名古屋) にちなんで「愛知目標」と呼ばれる。この愛知目標は、2020年までに生物多様性の損失を止めるための効果的かつ緊急の行動を実施する20個の個別目標を掲げており、目標達成のための具体的な数値目標をおいている。すなわち、生物多様性保全のため地球上のどの程度の面積を保護地域とすべきかという目標11において、最終的には「少なくとも陸域17%、海域10%」が保護地域等により保全されるという目標が決められている—保護地域の設定による保全は全海域 (global marine area) の10%とし、そのうち内陸水域の17%、沿岸域の10%の保全が目標とされる。また、2017年6月5日付のプレスリリースによると (公海を除く) 国家の管轄権下の区域 (領海と排他的経済水域) に関しては14.4%が保護されているとされる—。これ以後我が国においてもこの戦略目標に沿って国家戦略の改定を行うように要請され、実際2012年に生物多様性国家戦略の改定が行われた。

**Table 1** 海洋保護区をめぐるCBDの動向と日本の対応

年	保護区をめぐるCBDの動向	年	日本の対応
1992	地球サミットアジェンダ21 生物多様性条約採択		
1993	CBD発効	1993	CBD締結
1995	CBD/COP2ジャカルタマンデート (「海洋保護区」設置推進の採択)	1995	第一次生物多様性国家戦略策定
		1996	海洋生物資源の保存及び管理に関する法律制定
		2001	水産基本法制定
		2002	第2次生物多様性国家戦略策定
2004	CBD/COP7 (MPAに関する2012年 目標採択)	2007	第3次生物多様性国家戦略
		2008	生物多様性基本法制定 海洋基本法制定
2010	CBD/COP10 (「愛知目標」の採択)	2010	海洋基本計画策定 生物多様性国家戦略2010」閣議決定
		2011	海洋生物多様性保全戦略策定
		2012	「生物多様性国家戦略2012-2020」 閣議決定
		2013	新海洋基本計画策定

### 海洋保護区の定義

その策定が求められる「海洋保護区」とはいかなるものであろうか。海洋保護区の定義に関して、2004年のCBD/COP7における「海洋並びに沿岸域の保護区」に関する議題において「海洋環境の内部またはそこに接する明確に定められた区域であって、そこにある水塊及び関連する動植物相、歴史的及び文化的特徴が、法律および慣習を含む他の効果的手段により保護され、それによって海域又は、お

よび沿岸の生物多様性が周辺よりも高いレベルで保護されている効果を有する区域」<sup>6)</sup>とされている。

また、2008年に国際自然保護連合 (International Union Conservation Nature: IUCN) によって公表された「保護地域適用ガイドライン」<sup>7)</sup>においても「自然及び関連する生態系サービスおよび文化的価値を含む自然の長期的な保全を達成するため、法律又は他の効果的な手段を通じて認識され、供用され及び管理される明確に定められた地理的空間」として7つのカテゴリーを提示している。

**Table 2** IUCNの保護区管理カテゴリー

保護区のカテゴリー	主な管理目的
I a 厳正自然保護区	主に科学的研究を目的とした厳格な保護
I b 原生自然保護	主に原生自然の保護を目的とした厳格な保護
II 国立公園	主に生態系の保全と保護
III 天然記念物	特定の自然の特徴の保全
IV 生息地/種の管理区域	積極的管理を通じた保全
V 陸上/海洋景観保護区	陸上・海洋景観の保全及びレクリエーション
VI 持続的資源利用保護区	天然資源の持続的利用

**Table 3** 我が国において海洋保護区に該当する区域と制度

保護の目的	区域	制度
①自然景観の保護	自然公園	自然公園法
	自然海浜保全地区	瀬戸内海環境保全特別措置法
②自然環境又は生物の生息・生育場の保護	自然環境保全地域	自然環境保全法
	鳥獣保護区	鳥獣保護法
	生息地等保護区	種の保存法
③水産生物の保護 培養	天然記念物	文化財保護法
	保護水面	水産資源保護法
	沿岸水産資源開発区域、指定海域	海洋水産資源開発促進法
	都道府県、漁業者団体等による各種指定区域	各種根拠制度
	共同漁業権区域	漁業法

「我が国における海洋保護区の設定のあり方について（環境省平成23年5月）」より作成

我が国でも前述の環境省策定の「海洋生物多様性保全戦略」において、海洋保護区は以下のように定義されている。「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およ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」<sup>8)</sup>とされる。

以上に共通する考え方は、海洋保護区は地理的空間として設定されている（area-based）ことに加えて、その区域には保護の目的が設定されており、かかる保護の目的としては海洋生物多様性の保護・保全とこれと不可分な生態系サービスの持続的利用があげられる。また、保護のための手段としては「法律または他の効果的手段」によるものがあげられる。

## 我が国の海洋保護区の現状と特徴

### 一 我が国の海洋保護区の現状

そもそも、日本には海洋保護区と明記された海域は存在しない。そこで、2011年5月に環境省によって示された「我が国における海洋保護区の設定のあり方について」によれば、上記の定義に従って設定されている日本型海洋保護制度並びに区域は以下のとおりである。

環境省の試算によると、上記既存の制度のうち区域の重複を除いた合計面積は約369,200km<sup>2</sup>であり、これは領海及び排他的経済水域（\*日本の排他的経済水域447万km<sup>2</sup>）の面積の8.3%にあたるとされる。<sup>9)</sup>

### 一 日本型海洋保護区の特徴

このようにみると、日本の「海洋保護区」の特徴としては、保護の目的に応じて様々なタイプの海洋保護区が制度化されていることにある。大別すると、自然環境ならびに生態系の保護・保全を目的とする保護区と資源の持続的利用にかかわる生態系サービスの利用を目的とする保護区の違いに分かれる。とりわけ後者の生態系サービスの利用を目的とする保護区の場合、前述のとおり水産資源保護法や漁業法の制度が適用されるが、これらの関連法規の立法目的はCBD愛知目標の実現ではなく水産資源の乱獲を防ぐための管理措置としてかかる資源の持続的利用が制度設定の目的とされている。そのため、日本の場合漁業との調整の観点からの保護区の設定が重要視される。

以下に日本型海洋保護区について保護の目的、管理方法・主体、設定空間ごとにその特徴みてみることにする。

#### ① 保護の目的

日本政府によれば領海及び排他的経済水域の8.3%に該当すると試算される海洋保護区のなかでも、面積と数のいずれにおいても9割以上が水産資源管理を目的にしていると分析される。すなわち、「日本の海洋保護区は水産資源管理を目的としたものが多く、指定海域・沿岸水産資源開発区域・共同漁業権区域・保護水面をあわせると約90%以上になるといわれている。<sup>10)</sup>」この点が日本型海洋保護区の特徴の一つであろう。

さらに、前述のように保護の目的が多様であるということに加えて、同一海域において複数の目的の保護区が重複して設定されている場合もあり、保護設定が重層的な構造となっている。すなわち、領海内に集中して、同一海域に異なる目的を有する複数の海洋保護区が設定されているという点も日本型海洋保護区を特徴づける一つであろう。このことは、広大な海域に単一の保護目的で設定された海外の海洋保護区の事例—大規模海洋保護区 (Large-Scale Marine Protected Areas: LSMPAs) の例としては、1975年のオーストラリアのグレートバリアリーフ海洋公園 (344,400km<sup>2</sup>) をはじめ2017年のクック諸島海洋公園 (19,900,000km<sup>2</sup>) に至るまで16を数える<sup>11)</sup>—と比較すると対照的である。

#### ② 管理方法、管理主体

さらに海洋保護区の管理手法においても、日本の海洋保護区の約8割が行政主導型で管理されている一方で、地域

の漁業者等による自主管理型の海洋保護区は約2割であるとされる<sup>12)</sup>。この点はIUCNの保護カテゴリーに見る管理主体としての共同体の参画の観点からも留意する必要がある。

#### ③ 設定空間

すでにみたように、海洋保護区の重層的な設定は水産資源管理の理由から沿岸域に集中しており、排他的経済水域における設定例がほとんどない。その結果、海洋保護区は増加しているがその目標達成は領海のみで排他的経済水域や公海においては達成されていないと指摘される<sup>13)</sup>。

## 日本型海洋保護区に向けられた課題

これまでみてきたように、日本の場合「海洋保護区」と明示した法制度は存在しないため、関連する可能性のある既存法で対応している。この場合、それら個々の法制度は必ずしも生物多様性の保全を立法目的とはしていない。それゆえ、現状の日本型海洋保護区がはたして海洋生物多様性の保全（環境・生物資源の保全）に資するか否かが問われることになる。

CBD/COP7の海洋・沿岸域の生物多様性の保全から愛知目標に規定される海洋保護区の国内的設定要請にこたえるためには、既存の水産資源管理型の海洋保護区の中に生物多様性の保全という要素をどのように反映させるのか、管理の方法はどうあるべきか、さらに新たな立法の必要性についても検討されるべきかもしれない。

愛知目標の親条約であるCBDは「生物多様性の保全」、「生物資源の持続的利用」さらに「かかる利用から得られる利益の公正かつ衡平な配分」を内容としており（CBD第1条）単なる環境保全のみを規定する他の環境保護条約とは異なる。愛知目標11に規定される保護区の設定に関して生態系サービスの持続的利用がその内容として解釈されるのもそのためである—これはIUCNのカテゴリーVI（持続的資源利用保護区）にも共通する—。このように、CBDの生物多様性の保全の概念は、生態系サービスの利用に関する自然資本の運用による環境保全と社会開発を内容としており、その意味で海洋保護区設定に際して資源管理型の設定は方向性として理解できる。

またさらに、制度の達成状況から指摘される、要請される10%のうち8.3%の達成度とするならば残り1.7%を領海の外側に隣接する排他的経済水域 (Exclusive Economic

Zone: EEZ) においていかに達成するかということももう一つの課題であろう。この場合、沿岸国の資源的管轄権が及ぶEEZの性質上、EEZ内に設定される海洋保護区は資源管理型にならざるを得ない点にも留意する必要がある。

そこでの課題は、このようなEEZ内においてどのような資源管理型海洋保護区を設定するかということであろう。この点に関して、目下国連において国家の管轄権以遠の生物多様性 (BBNJ: Biodiversity Beyond National Jurisdiction) の管理を目的として、国連海洋法条約の下で、国家の管轄権以遠の海洋生物多様性の保全とその持続的利用に関する法的拘束力を持つ実施協定を策定しようとする議論が参考になる。例えば、その中の一つに（公海上の）「海洋保護区」とならんであげられる「環境影響評価 (EIA: Environmental Impact Assessment)」の導入はEEZにおける海洋保護区の設定に関して考慮されうる要素かもしれない。すなわち、資源開発は漁業資源だけの問題ではない。海洋性遺伝資源開発の例として、深海底に生息する好熱性微生物の医薬品や新素材への産業利用があげられる。かかる微生物資源は排他的経済水域内の深海底の熱水噴出孔を生息域としており、深海底微生物資源開発の場合このような生息域が何らかのダメージを受ける可能性にも配慮する必要がある。また、海底の熱水噴出孔の資源開発に関する別な例として、非生物資源としての鉱物資源の採掘の例もあろう。そのような場合にも、深海底の熱水の生態系の保全も考慮されなければならないであろう。このような深海底の海洋資源開発の場合、EEZ内においてかかる脆弱な生態環境の保全措置を内容とする法制度の策定が必要とされる。このような制度は新しいタイプの資源管理型海洋保護区の設定につながると考えられる。このような考え方は国連食糧農業機関 (United Nations, Food and Agriculture Organization: FAO) の「脆弱な海洋生態系 (Vulnerable Marine Ecosystem: VME)」や海洋環境保護の観点から提唱される国際海事機関 (International Maritime Organization: IMO) の「特別敏感海域 (Particular Sensitive Area)」にもつうじていると思われる。

了。

## 引用文献・参考文献

- 1) CBD/COP7/Decision VII/5
- 2) UNEP/CBD/COP/6/5/Add. 2/Rev. 1
- 3) 「地球規模生物多様性概況第4版 ((Global Biodiversity Outlook 4, 2008 pp. 83-85
- 4) CBD/COP10/Decision X/2
- 5) UNEP/CBD/SBSTTA/8/INF/7
- 6) 環境省, 海洋生物多様性保全戦略公式サイト (<http://www.env.go.jp/nature/biodic/kaiyo-hozen/>), 出典, Dudley ed., Guidelines for Applying Protected Area Management Categories (2008).
- 7) 環境省海洋生物多様性保全戦略公式サイト (<http://www.env.go.jp/nature/biodic/kaiyo-hozen/>)
- 8) 環境省: 我が国における海洋保護区の設定のあり方について, pp3-4, (<http://www.kantei.go.jp/jp/singi/kaiyou/dai8/siryou3.pdf>)
- 9) 南真二: 海洋保護区の推進と持続可能な漁業, 法政理論, 第48巻第1号 (2015), p. 19 (<http://dspace.lib.niigata-u.ac.jp/dspace/bitstream/10191/34032/1/48>)
- 10) 牧野光琢: 我が国の海洋保護と持続可能な漁業, 水産振興, 591, 1-59 (2017) では, 「国内海洋保護区の事例」として以下のようなものが紹介されている。
  - ・北海道知床羅臼/水産分野の海洋保護区として沿岸海域における共同漁業権の設定/スケトウダラの保護を目的とした禁漁区の設定
  - ・神奈川県横浜市東京湾/水産分野の海洋保護区, 漁業協同組合の自主的取り決めによる操業区域制限
  - ・石川県輪島市舳倉島/水産分野の海洋保護区+国立公園の指定
  - ・岡山県備前市日生/水産分野の海洋保護区
  - ・沖縄県石垣市石西礁湖/水産分野の海洋保護区+国立公園の指定
- 11) IUCN: Large-Scale Marine Protected Areas: Guidelines for design and management, <https://portals.iucn.org/library/sites/library/files/>

- documents/PAG-026. pdf
- 12) 釣田いずみ, 松田治: 日本の海洋保護区制度の特徴と課題, 沿岸域学会誌, Vo. 26, No. 3, pp. 93-104, (2013).  
 12) 日本型海洋保護区に関するとりわけ制度の分析紹介については牧野光琢前掲論文 (2017), 南前掲論文 (2013), 釣田・松田前掲論文 (2013) に加えて, 以下を参照した。Yagi N, et als., Marine protected areas in Japan: Institutional background and management framework, Marine Policy (2010), pp. 1-7, doi, 10.1016/j. marpo. 2010. 06. 001
- 13) GBO4, op. cit., p. 83