

優秀賞 「有人国境離島の排他的経済水域における海洋保護区設定」

神田 英宣・東京海洋大学大学院 海洋管理政策学専攻

1953年7月、離島振興法が制定されて、離島の特性を生かした政策が取られてきた。近年離島の周辺海域に海底資源の存在が明らかとなり、その経済権益に期待が寄せられている。その反面、有人国境離島では、高齢化と人口減少に歯止めがかからず、経済活動が萎みつつある。また手薄な監視態勢の虚を衝いて、サンゴ密漁事件（2014年）などの外国船舶の不法活動が散発している。このように離島の海洋環境は著しく変化し、海洋基本計画の中で保全管理の位置づけが高まっている。2017年4月、有人国境離島法¹の施行に係る基本方針が了承され、次期海洋基本計画の策定に向けた検討が指示された。そこで、有人国境離島の排他的経済水域（EEZ）を取り上げながら、その海洋権益を保全するための具体的方策をいくつか提案したい。

一つ目は、有人国境離島のEEZに適切に海洋保護区（Marine Protected Area: MPA）を設定して、環境保全を図ることである。国連食糧農業機関（FAO）は、MPAを「海洋生物多様性の保全又は漁業資源管理の目的で周囲の海域よりも高い保護を与える海洋の地理的区域」と位置づけている²。他方日本は、MPAを「海洋生物多様性保全戦略」（2011年3月）に定義しており、具体的に自然公園、自然環境保全地域、鳥獣保護区、保護水面、沿岸水産資源開発区域等が挙げられている³。その総面積は日本の領海およびEEZの約8.3%となるが、「愛知目標」の沿岸および海洋の10%⁴に及ばない。注目すべき点は、南西諸島の太平洋側、伊豆諸島および小笠原諸島のEEZには、MPAが設定されていないことである⁵。

近年、欧米各国のMPA設定が広がっていることから、海洋生物多様性の保全のために海洋利用が萎んでいると捉える向きもある。例えば2014年9月米国は、「太平洋離島海洋国定モニュメント（Pacific Remote Islands Marine National Monument）」をEEZに拡大して、サンゴ礁や多様な生態系を人間活動の影響から守るために、商業漁業や海底資源開発を全面的に禁止した。他方オーストラリアは、海洋生物多様性の保全のために、周辺海域（3～200海里）にMPAを設定して、資源開発活動、漁業、レジャーおよび水中遺産保護などを管理している。しかしこの成果は、海洋調査による科学的評価により10年おきに見直されるが⁶、持続的な海洋利用を排除しているわけではない。この取組みは州の海洋政策にも連動している。その中で北西オーストラリア沖に位置するバロー島（Barrow Island）を例示したい。西オーストラリア州は、IUCNの保護地域管理カテゴリーの指定を受けずとも、バロー島周辺海域（3海里内）にMPAを設定して環境保全計画を実行している。沿岸部では生態系保護区、レジャー区、真珠採取区が細やかに設定される一方、その外域で進む海洋資源開発に対して、官民が一体となって、汚染防止や外来種根絶に取り組んでいる⁷。まさに海洋利用と環境保全の一体化した政策が取られているのである。

そこで有人国境離島のEEZに指定したMPAを、IUCNの保護地域管理カテ

ゴリーVI（主として自然資源の持続可能な利用を目的とする保護区）⁸に照らし合わせて管理し、将来的に隣接する資源開発区の海洋管理や離島の沿岸漁業管理に連動させていくのである。日本にとっても、海洋利用と環境保全の調和は、国連海洋法条約（UNCLOS）を尊重した海洋基本法の基本理念の一つであり、これまで長年に渡り取り組んできた課題でもある。日本も、海洋生物多様性を維持する海洋資源の持続的利用を、有人国境諸島から促進できるのではないか。

二つ目は、指定した EEZ の MPA において、漁業および海洋生物多様性の保全に係る調査活動を推進することである。水産庁は、水産資源管理について、TAC 制度などの公的規制と漁業者による自主的な資源管理を組み合わせることで、水産資源を効果的に管理している。日本周辺海域の重要魚種の資源評価や漁海況予報は⁹、水産研究・研究機構が細やかに行っている。そのデータ収集は漁業調査船による現場調査によるものであるが、残念ながら生態系を体系的に把握する調査は含まれていない。確かに日本周辺海域の漁業管理は、沿岸漁業者の長年にわたる伝統的な経験に基づき、効果的な自主規制に支えられてきた。しかしながら漁業手法も効率化が進み、水産資源の減少に歯止めがかかる状況にない。漁業利用を尊重するならば、海域全体にわたる科学的データ・予測に基づいて、漁業者に漁場実態の理解を醸成させる必要がある。

また沿岸国は自国の漁獲能力を決定し、漁獲可能量のすべてを漁獲する能力がないと判断する場合には、その余剰分を他国に認めることが求められる。したがって日本は、EEZ の漁獲可能量を把握するだけでなく、生態系調査の結果を公表することが必要である。なぜなら、科学的根拠を示してこそ、外国漁業者の入漁に対して、沿岸国は法令を制定して漁場の規制（UNCLOS 第 62 条 4 項 c）ができるからである。生態系の把握は、MPA を指定するならば必然であり、国際社会に対しても、愛知目標達成のための行動を示すことに繋がるものである。ここで漁業調査船をさらに整備するのではなく、増強しつつある漁業取締船に、任務の状況に合わせて、柔軟に漁業調査および生態系調査の任務を振り分けることが考えられる。

三つ目は、MPA の基点となった離島を活性化することである。南鳥島は半径 200 海里の EEZ が設定されている。言うまでもなくその EEZ の権益は国家の宝庫でもある。2016 年 7 月、南シナ海に関する仲裁裁定は、島を定義づける UNCLOS 第 121 条 3 項中の「人間の居住または独自の経済的生活を維持することができる」という規定を明確に示した¹⁰。もちろん、この裁定は南シナ海の島嶼を対象に下されたものである。しかしこの裁定を厳密に受け止めるならば、有人離島の経済的活動が停止して無人化すれば、「島」の要件を満たすことができない。そうなれば、EEZ の海洋権益に他国から異議を問われかねないのである。肝要なことは、多くの国民が離島の取組みに参画することにある。

例えば、飛島、粟島および佐渡島の島民交流を生かし、体験型活動（短期共同生活、漁業、農業など）を通じて、本土に向けて企業研修、学校教育およびツアーなどの交流の輪を広げるのである。また有人国境離島に MPA を指定する

ならば、島内活動を支える生態系サービスの恩恵を忘れてはならない。海洋環境の保護を推進するために、海洋性レクリエーションなどの機会をとらえて、漁業従事者の協力のもとに、島内および沿岸の清掃ボランティアの参加を募ることはどうだろうか。このような離島の保全・管理に資する取組みが継続できれば、島内活動の活性化にもつなげることが期待できる。

以上MPAの視点から、3つの提言をした。有人国境離島を取り巻く自然環境、生活、文化などは多様である。しかし、その活性化に向けた施策は海洋政策を切り離してならないということは一致している。島の生活や経済活動は全てそれを取り巻く海洋利用なしには成り立たないからである。また、地球規模で生物系の維持に警鐘が鳴らされている中で、海洋国家として海洋利用と環境保全の均衡した取組みを国際社会に範を示すことこそ、今日本に求められていることではないかと考える。

【参考文献】

- 1 「有人国境離島地域の保全及び特定有人国境離島地域に係る地域社会の維持に関する特別措置法」(平成28年4月27日法律第33号) 第四条。
- 2 Fisheries Management 4. Marine protected areas and Fisheries, FAO Technical Guidelines for Responsible Fisheries, 2011, p. 9.
- 3 「海洋生物多様性保全戦略」(2011年3月、環境省)、29～30頁。
- 4 COP10で決定された生物多様性の損失を止めるため個別目標(20項目)中の目標11に明記。環境省ウェブサイト<http://www.biodic.go.jp/biodiversity/about/aichi_targets/index_03.html>。
- 5 『日本自然保護協会報告書第99号』(日本自然保護協会、2012年5月)、20頁。
- 6 “Australia’s Report to the Convention on Biological Diversity on the Implementation of the Program of Work on Marine and Coastal Biodiversity,” Subsidiary Body on Scientific, Technical and Technological Advice, 2010, p. 18.
- 7 Department of Environment and Conservation, Management Plan for the Montebello/Barrow Islands Marine Conservation Reserves 2007-2017, pp. 11-89.
- 8 “Protected Areas Categories,” IUCN website, <<https://www.iucn.org/theme/protected-areas/about/protected-areas-categories>>.
- 9 水産庁・水産総合研究センター「平成27年度魚種別系群別資源評価(52魚種84系群)」、第1～3分冊。
- 10 Thomas A. Mensal, Jean-Pierre Cot, Stanislaw Pawlak, Alfred H.A. Soons, and Rüdiger Wolfrum, “PCA Case No 2013-19 Award: in the Matter of the South China Sea Arbitration before an Arbitration Tribunal Constituted under Annex VII to the 1982 United Nations Convention on the Law of the Sea between the Republic of the Philippines and the People’s Republic of China, Permanent Court of Arbitration, July 12, 2006,” pp. 488-492.