

佳作 「知床・対馬の事例から学ぶ日本における海洋保護区の在り方」
熊坂 愛花・横浜市立大学国際総合科学部グローバル協力コース

生物多様性条約第10回締約国会議において、「生物多様性の減少を防ぐこと」を目標とした、「愛知目標」が採択された。そして、その中で「生物多様性と生態系サービスの為に特に重要な区域を含む沿岸および海域の少なくとも10%の保護地域システムやその他の効果的管理により保全する」という目標が決議された¹。それをうけ、環境省は2011年に「海洋生物多様性保全戦略」を発表し、国際自然保護連合（以下、IUCN）や生物多様性条約といった国際的な海洋保護区の定義を参考にして、日本独自の海洋保護区の定義をまとめた²。そして、この定義に含まれる区域の面積を試算したところ、区域の重複を除いた合計面積が約369,200 km²であり、これは領海及び排他的経済水域の面積の約8.3%にあたる³とした³。

しかしながら、この8.3%の区域の内の6.3%を占めるのは、水産資源の開発と利用の合理化を促進するための「海洋資源開発促進法」に基づく「指定海域」であるが、同法は生物多様性の保全を目的とするものではない⁴。また、この「指定海域」の中には「漁業従事者による自主管理水域」も含まれる。このような自主管理水域は日本に数多く存在するが、これらは生物多様性の保全よりも漁業資源の保全に重点を置くものである。環境省は、「生物多様性の保全」と「生態系サービスの持続可能な利用」の二つの要素（以下、二要素）を同時に満たしているものが「海洋保護区」にあたるとしている。しかし、多くの自主管理水域は、漁業資源の保全のみに重点が置かれており、環境省が示す定義とはズレがある。そこで本稿では、この自主管理水域の問題点を指摘し、現在、運用・構想されている知床・対馬の例を参照することで、日本において、「海洋保護区」がどのように設置・管理されていくべきかを考察する。

上述の課題、すなわち、自主管理水域を、「海洋保護区」としてみなすに適切な水域とするためには、「漁業資源の保全」と「生物多様性の保全」とに等しく力点を置くことが求められる。自主管理水域では、禁漁区や禁漁期を設定するなど、漁業従事者による自主的かつ様々な取り組みが行われている。しかし彼らの主体的な取り組みは、科学的な論拠に基づかない、漁業者の勘と経験のみに基づいている点が問題であると思われる。科学的に証明されたデータに基づ

¹ The Secretariat of the Convention Biological Diversity, “Aichi Biodiversity Targets”, available at <<https://www.cbd.int/sp/targets/>>, (last visited on 29th May 2016).

² 公益財団法人日本自然保護協会『日本の海洋保護区のあり方～生物多様性保全をすすめるために～』（公益財団法人日本自然保護協会、2012年）7頁。

³ 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』（平成23年）4頁。

⁴ 公益財団法人日本自然保護協会『前掲書』（脚注2）13頁。

かない規制の仕方は、効果も明らかではない⁵。しかし一方では、「科学の不確実性をみとめるのもまた科学であり、こうした科学論を抜きにした資源管理論はあり得ない」という意見もある⁶。漁業従事者が培ってきた経験や知識は貴重なものであるため、それに基づいた漁業の形というものは必要であることは確かである。しかし一方で、科学的に証明されたデータに基づいた漁業の形も必要であり、両者の共存した取り組みによってこそ、二要素両方に重点を置いた水域を作り出すことが出来ると思われる。

日本で二要素両方に重点を置くことに成功した区域として、世界自然遺産として登録された、知床世界自然遺産が挙げられる。この自然遺産が海洋保護区として成功した主たる理由としては、国内で初めて陸域・海域生態系の専門家を網羅する科学委員会がアドバイス機関として機能したことが挙げられる⁷。知床の漁業者がすでに実施している漁獲規制などの自主的管理と、科学によるデータの二つが連携・調整し合いながら、二要素両方に重点を置くこの「知床方式」は、IUCNをはじめ国際的に高い評価を得ている⁸。このような高い評価はあるものの、知床方式は、世界遺産への登録という、特殊な文脈で形成された海洋保護区であるため、同方式が日本で一般的な制度としてどの程度敷衍可能かについては疑問が残る。

この点、知床方式を参考にして対馬市が目指す「海洋保護区」が、敷衍可能なモデルとしてはより適切と言えるかもしれない。対馬の構想は、以下の二点において知床方式と共通項を有する。すなわち、①地方公共団体が主導している点と、②科学的知見を反映している点である。この二点を満たす形での海洋保護区の設置・管理方式を、ここでは「知床・対馬方式」とするが、この「知床・対馬方式」が現在の日本では海洋保護区の設置・管理方式としては最善のものと言えよう。

しかし、この「知床・対馬方式」にも二つの問題が考えられる。第一に、海洋保護区を設置するタイミングの問題である。知床・対馬において海洋保護区の設置が構想された裏側には、漁業従事者の漁業資源の減少に対する危機意識があった。つまり、水産資源が減少し、漁業の未来が不透明となったことが、海洋保護区が提案された大きな理由である⁹。しかしながら、そのような危機に

⁵ 向井宏「海域・海洋保護区の効果と現状」『環境情報科学』第38巻2号（2009年）5頁。

⁶ 濱田武『日本漁業の真実』（ちくま新書、2014年）153頁。

⁷ 海洋政策研究所「知床世界自然遺産海域における生態系の保全と持続的漁業の共存」（2006年）、available at <https://www.spf.org/opri-j/projects/information/newsletter/bcknumber/2006/141_1.html>（2016年5月19参照）。

⁸ 桜井泰憲「沿岸生態系の生物多様性保全と持続的漁業—知床世界自然遺産海域を例として」『沿岸海洋研究』第48巻第2号（2011年）145頁。

⁹ 対馬市海洋保護区科学委員会『対馬市海洋保護区科学委員会報告書』（2014年）113頁。加々美康彦「海洋保護区」白山義及・桜井泰憲・古谷研・松田裕久・加々美康彦（編）『海

気づいた時には、既に取り返しがつかなくなっている可能性もある。したがって、恒常的に海の状態を把握し、海洋保護区の設置・管理を企画する制度が必要とされる。

第二に、地方公共団体の権限に内在する限界である。現行法制上、地方公共団体の管理する水域の範囲は明確にされていない。そのことが原因となり、実際、青森県と岩手県の間で、「なべ漁場」と呼ばれる海域において漁業権を付与する権限についての争いがあった¹⁰。実効的な海洋保護区を設置・管理していくにあたっては、日本の海全体を包括する制度が必要とされる。

これら二つの問題点を解決するためには、国の、具体的には、総合海洋政策本部（以下、海本部）のより積極的な関与が必要とされる。漁業については農林水産省、海洋保護区については環境省と、従来の縦割りの行政では、科学的知見を用いて日本の海全体を一体のものとして扱うことができるかは不安が残る¹¹。第二期海洋基本計画においては海本部の見直しが謳われているものの、それらは、あくまでも海洋産業に焦点をあてる形となっており、海洋環境について海本部がどのように関与していくかは依然不透明なままである。科学的知見を入手することが可能かつ包括的な権能を有する海本部が、地域ごとの海域の特徴やそれぞれの漁業従事者が行ってきた漁業手法との調和を図るために、地方公共団体や漁業従事者と連携しながら、海洋保護区を設置・管理していく制度が、今の日本には求められている。

洋保全生態学』（講談社、2013年）247-248頁。

¹⁰ 中原裕幸「沿岸域総合管理に関する一考察—地方公共団体の管轄範囲をめぐって—」『日本海洋政策学会詞誌』第1号（2011年）95頁。

¹¹ 加々美「前掲書」（脚注9）247頁。