

海洋管理のための離島の保全・管理・利活用

のあり方に関する検討委員会 報告書

1. はじめに

本報告書は、平成19年の海洋基本法成立及び施行、平成20年の海洋基本計画閣議決定により、離島についての海洋政策上の位置づけが明確化されたことを契機として、従来見落とされがちだった外洋の無人離島の政策について、「海洋管理のための離島の保全・管理・利活用」という切り口で、国土交通省の政策を踏まえつつ検討したものである。

本報告書の構成として、まず「2. 背景」において、国連海洋法条約による重層的な海域概念の導入や、海洋基本法による我が国海洋政策の新たな制度的枠組みの構築など、国内外における離島に関係する歴史的な制度的背景を俯瞰した上で、「3.」及び「4.」において、国連海洋法条約及び海洋基本法等の制度や国際機関及び諸外国の取組みを踏まえ、海洋管理のための離島の理念及び政策の考え方として「国際公益への貢献（責務）」が「我が国の経済社会の健全な発展及び国民生活の安定向上（権利）」と共に重要であるという方向性を示し、最後に「5.」において、この方向性に基づき、離島及び周辺海域における様々な具体の海洋管理について、保全系、利用系という切り口も加えつつ、再整理し、体系化したものである。

なお、本報告書は、国際法、地理、国土計画、海上交通、海洋土木等の幅広い有識者から構成される「海洋管理のための離島の保全・管理・利活用のあり方に関する検討委員会」を国土交通省内に設置し、平成20年8月から21年6月まで5回に渡る委員会の議論を経て、取りまとめられたものである。（委員名簿については別紙参照。）

本報告書に示された海洋管理のための理念及び政策の考え方が、離島の海洋管理に関連する施策を所管する関係部局における今後の施策の推進の一助となることを期待するものである。

2. 背景 ～EEZ・大陸棚等の海域概念と島の観点～

（1）国際的な動向

① 国連海洋法条約：排他的経済水域（EEZ）・大陸棚等の海域概念と島の制度の導入

海洋に関する法的な秩序の形成を目的とし、資源開発などの権利に加え、平和利用や環境保全などの義務を規定した、「海の憲法」とも言われる包括的な国際条約である「海洋法に関する国際連合条約（国連海洋法条約）」が1982年に採択され、1994年に発効した。

これにより、国家の主権が及ぶ範囲である「領海」といづれの国の主権も及ばない「公海」という単純な二元秩序ではなく、領海ではないが、排他的な開発など経済側面での一定の主権的権利及びその他の管轄権が沿岸国に認められる排他的経済水域（以下、「EEZ」という。）・大陸棚等の重層的な「海域概念」が導入された。

また、島については、周囲に陸地がない場合にはなおさら、広大なEEZ及び大陸棚を取得することができるため、国連海洋法条約の下ではその存在価値は一層高まっている。ただし、EEZ及び大陸棚の取得については、大陸領土と別の制度が導入されていることもあり、島（無人島を含む）の地位や帰属、海洋境界画定について各国の利害が対立する事例も少なからずでてくる。こうした問題のいくらかは、国際司法裁判所等により判決が下されている。*1

*1（参考）無人島が関係する国際裁判例

例えば、国際司法裁判所による2002年リギダン島・シパダン島事件判決（インドネシア／マレーシア）及び2008年ペドラ・ブランカ／ブラウ・バトゥ事件判決（マレーシア／シンガポール）においては、島の帰属が紛争当事国それぞれが島に対して行ってきた実効的支配の内容に照らして判断されており、結論についてはケースバイケースであるものの、無人島の管理手法について検討する際の参考となると考えられる。

また、国際海洋法裁判所のプロンプト・リリース事案に関する判決（2002年ヴォルガ号事件判決（ロシア／オーストラリア））において、判事の一人が、「無人島がEEZを持つことに疑義を示す」旨の宣言を付した事例もあり、判決本体とは別の宣言ではあるものの、無人島の役割に対する厳しい見解を示したものとして注目すべき事案であると考えられる。

なお、無人島の管理手法との直接の関連性は薄いものの、その物理的な位置が論点になっているという意味で無人島の関係する判決として、海洋境界画定時の基線を決定する際の無人島の扱いが一つの争点とされた1993年ヤン・マイエン島事件判決（デンマーク／ノルウェー）、2009年黒海境界画定事件判決（ルーマニア／ウクライナ）が存在する。

（2）国内的な動向

① 海洋基本法及び海洋基本計画：無人島を含めた離島の保全・管理の必要性

我が国においても、海洋基本法（平成19年7月施行）第26条において、「離島の保全等」が明記され、海洋管理における離島の重要性が確認された。*2

また、海洋基本法に基づき決定された海洋基本計画（平成20年3月閣議決定）において、無人島を含めた離島の海洋管理上の位置づけを明確化すること等を目的とした「海洋管理のための離島の保全・管理のあり方に関する基本方針（仮称）」の作成が明記された。*3

*2 海洋基本法（抄）

（離島の保全等）

第二十六条 国は、離島が我が国の領海及び排他的経済水域等の保全、海上交通の安全の確保、海洋資源の開発及び利用、海洋環境の保全等に重要な役割を担っていることにかんがみ、離島に関し、海岸等の保全、海上交通の安全の確保並びに海洋資源の開発及び利用のための施設の整備、周辺の海域の自然環境の保全、住民の生活基盤の整備その他の必要な措置を講ずるものとする。

*3 海洋基本計画（抄）

第2部 10 離島の保全等 （1）離島の保全・管理 Ⅰ 保全・管理に関する方針の策定

離島は、上記のとおり、重要な役割を担っているため、無人島を含む離島について、海洋政策推進上の位置づけを明確化し、適切な管理の体制、方策、取組のスケジュール等を定めた「海洋管理のための離島の保全・管理のあり方に関する基本方針（仮称）」を策定する。あわせて、離島に関する位置情報等の基本的情報の整備を行うとともに、経済活動、生態系、周辺海域の資源、気象・海象等それぞれの属性に応じて、国土の侵食を防止するための海岸保全施設の整備、空中写真の周期的な撮影等の離島の保全・管理を推進する。

② 離島振興法：主に有人島を対象とする離島振興法における海洋政策への対応

一方、主に有人島を対象とする離島振興政策を規定した離島振興法については、国連海洋法条約の発効を受け、平成 14 年 7 月の第 5 次改正時において、法の目的に E E Z 等の保全、海洋資源の利用、自然環境保全等、海洋政策への対応が明記された。*4

*4 離島振興法（抄）

（目的）

第一条 この法律は、我が国の領域、排他的経済水域等の保全、海洋資源の利用、自然環境の保全等に重要な役割を担っている離島について、産業基盤及び生活環境の整備等が他の地域に比較して低位にある状況を改善するとともに、離島の地理的及び自然的特性を生かした振興を図るため、地域における創意工夫を生かしつつ、その基礎条件の改善及び産業振興等に関する対策を樹立し、これに基づく事業を迅速かつ強力に実施する等離島の振興のための特別の措置を講ずることによって、離島の自立的発展を促進し、島民の生活の安定及び福祉の向上を図り、あわせて国民経済の発展及び国民の利益の増進に寄与することを目的とする。

なお、本委員会における検討対象は、原則として、E E Z 等の管理に必要な外洋に位置する無人島（一般住民がほとんど定住していない島）とする。

また、E E Z 等の管理に必要な外洋の有人島についても、対象とする無人島と共通する政策があれば、同じ観点で考えることも可能である。

3. 海洋管理のための離島の理念 ～海洋に関する権利と果たすべき責務～

国連海洋法条約、海洋基本法等においては、海洋管理にあたって、自国の利益だけでなく、国際交通の促進や海洋環境の保護といった国際社会全体への利益（国際公益）に積極的に貢献していく「責務」の理念が、海洋に関する「権利」と並んで規定されている。

また、国際機関を通じた取組や諸外国の取組にみられるように、国際公益に資する様な管理政策が無人島やその周辺海域に展開されており、離島を海洋管理の拠点としている事例も多くみられる。

（1）国連海洋法条約：沿岸国に海洋に関する権利を認めると共に義務を課す

国連海洋法条約は、E E Z・大陸棚等において、沿岸国に資源等の探査・開発に関する主権の権利やその他の管轄権を認めると同時に、資源適正利用、環境保護や通航の自由の確保といった義務を同時に課すなど、沿岸国の権利と義務の両面を定めている。*5

*5 海洋法に関する国際連合条約（国連海洋法条約） 前文（抄）

この条約を通じ、すべての国の主権に妥当な考慮を払いつつ、国際交通を促進し、かつ、海洋の平和的利用、海洋資源の衡平かつ効果的な利用、海洋生物資源の保存並びに海洋環境の研究、保護及び保全を促進するような海洋の法的秩序を確立することが望ましいことを認識し、（以下、略）

このような目標の達成が、人類全体の利益及びニーズ、特に開発途上国（沿岸国であるか内陸国であるかを問わない。）の特別の利益及びニーズを考慮した公正かつ衡平な国際経済秩序の実現に貢献することに留意し、（以下、略）

(2) 海洋基本法：我が国の健全な発展並びに海洋と人類の共生への貢献を目標とする

海洋基本法の目的は「我が国の経済社会の健全な発展及び国民生活の安定向上を図るとともに、海洋と人類の共生に貢献すること」とされており、我が国と国民という限定的な部分だけでなく、海洋・人類全体に対する貢献が明記されている。また、海洋施策の推進については、海洋に関する国際的な秩序の形成等のため先導的な役割を担うことを旨とすることにも言及されており、より積極的な国際貢献が求められている。*6

また、海洋基本法成立時の衆議院・参議院での決議等においても、「海洋に関する我が国の利益を確保し、及び海洋に関する国際的な義務を履行する」ことについて明言するとともに、海洋環境の保全を図ることが言及された。*7

*6 海洋基本法（抄）

（目的）

第一条

この法律は、地球の広範な部分を占める海洋が人類をはじめとする生物の生命を維持する上で不可欠な要素であるとともに、海に囲まれた我が国において、海洋法に関する国際連合条約その他国際約束に基づき、並びに海洋の持続可能な開発及び利用を実現するための国際的な取組の中で、我が国が国際的協調の下に、海洋の平和的かつ積極的な開発及び利用と海洋環境の保全との調和を図る新たな海洋立国を実現することが重要であることにかんがみ、海洋に関し、基本理念を定め、国、地方公共団体、事業者及び国民の責務を明らかにし、並びに海洋に関する基本的な計画の策定その他海洋に関する施策の基本となる事項を定めるとともに、総合海洋政策本部を設置することにより、海洋に関する施策を総合的かつ計画的に推進し、もって、我が国の経済社会の健全な発展及び国民生活の安定向上を図るとともに、海洋と人類の共生に貢献することを目的とする。

（海洋に関する国際的協調）

第七条

海洋が人類共通の財産であり、かつ、我が国の経済社会が国際的な密接な相互依存関係の中で営まれていることにかんがみ、海洋に関する施策の推進は、海洋に関する国際的な秩序の形成及び発展のために先導的な役割を担うことを旨として、国際的協調の下に行われなければならない。

*7 海洋基本法関係の決議

新たな海洋立国の推進に関する件（平成19年4月3日 衆議院国土交通委員会）（抄）

三 海洋法に関する国際連合条約等の規定に基づく国内法の整備がまだまだ十分でないことにかんがみ、海洋に関する我が国の利益を確保し、及び海洋に関する国際的な義務を履行するため、海洋法に関する国際連合条約その他の国際約束に規定する諸制度に関する我が国の国内法制を早急に整備すること。

また、生物多様性条約その他の国際約束にかんがみ海洋環境の保護がますます重要となっていることに留意し、海洋の生物の多様性の確保等のための海洋保護区の設置等、海洋環境の保全を図るために必要な具体的措置について検討すること。

海洋基本法案に対する附帯決議（平成19年4月19日 参議院国土交通委員会）（抄）

二、海洋法に関する国際連合条約等の規定に基づく国内法の整備がまだまだ十分でないことにかんがみ、海洋に関する我が国の利益を確保し、及び海洋に関する国際的な義務を履行するため、海洋法に関する国際連合条約その他の国際約束に規定する諸制度に関する我が国の国内法制を早急に整備すること。

また、生物多様性条約その他の国際約束を踏まえ、移動性動物の移動ルートを考慮した海洋の生物の多様性の確保等のための海洋保護区の設置等、海洋環境の保全を図るために必要な措置について検討すること。

(参考) 生物多様性条約・・・多様な生物・生息環境の保全と生物資源の持続可能な利用等を求める

野生生物種の過去にない絶滅の進行と生物の生息環境の悪化・生態系破壊の懸念が深刻になったことから、生物の多様性に関する条約(生物多様性条約)が採択された。この条約は、多様な生物とその生息環境を保全することに加え、生物資源を持続可能な状態で利用や遺伝資源の公正な配分すること等を目的としている。

生物の多様性に関する条約(生物多様性条約)(抄)

第1条 目的

この条約は、生物の多様性の保全、その構成要素の持続可能な利用及び遺伝資源の利用から生ずる利益の公正かつ衡平な配分をこの条約の関係規定に従って実現することを目的とする。この目的は、特に、遺伝資源の取得の適当な機会の提供及び関連のある技術の適当な移転(これらの提供及び移転は、当該遺伝資源及び当該関連のある技術についてのすべての権利を考慮して行う。)並びに適当な資金供与の方法により達成する。

(3) 国際機関等を通じた取組：国際機関等の取組を通じ、無人島の価値を国際的なものに高めること

希少で豊かな自然・生態系、海上交通の安全、地球観測等による科学的知見の共有等、絶海孤島の無人島であればなおさら、国際公益に寄与する価値を持つ島々は多く、国際機関を通じた保護・利用が進んでいる。例えば、世界気象機関を通じた観測情報共有、国際条約に基づく保護区登録(世界遺産条約、ラムサール条約)、国際海事機関や国際水路機関などの決議・勧告などに基づく交通・観測施設への国際番号・コードの付与による管理など、それぞれの目的に応じた国際機関を通じた取組による保護・利用によって、普段顧みられることの少ない無人島であっても、その位置、特徴など多くの価値を持ち、それを国際的に認められるものに高める努力がなされている。

(4) 諸外国の政策：無人島における国際貢献に資する政策展開

諸外国では、外洋の無人島において、自国の権益を確保する施策に加え、国内法による自然・海洋保護区設定、文化財保護、海上交通の安全のため灯台・港の運営や気象の観測・自然研究所の運営等を行うなど、自然・環境保護、遺産保護、海上交通安全、地球観測などの科学的知見の探究・共有等の国際公益に資する目的での様々な保全・利用政策が展開されている。

4. 政策の考え方 ～国際公益への貢献と、我が国の経済社会の健全な発展及び国民生活の安定向上～

国内外の制度や国際機関・諸外国の取組にみられるように、海洋に関する理念である、権利と共にある「果たすべき責務」に鑑み、海洋管理のための離島政策については、国際社会・人類全体に対する貢献である「国際公益への貢献」という考え方が、我が国の利益、すなわち「我が国の経済社会の健全な発展及び国民生活の安定向上(以下、「我が国の経済社会の健全な発展」という。)」という考え方と共に重要である。なお、この2つの考え方は互いに排斥するものではなく、多くの場面においては相互に関連しあうものである。また、純粋に

後者のみを目的とした施策であっても当然有益であり、それが否定されるものではない。

(1) 国際公益への貢献：国際社会や人類全体に対する貢献で、受益者が我が国に限定されず世界に及ぶ

国連海洋法条約の制度の下では、従来は公海であった海域の一部について、EEZ・大陸棚に関するそれぞれの海域管理制度に基づき、適正な管理を行うことが沿岸国に求められている。

また、島やEEZ・大陸棚等を含めたその広大な周辺海域は、人類にとって貴重な自然や多様な生態系などが存在するとともに、海上交通安全の確保や地球観測などの側面においては利活用から得られる社会的利益も大きいことから、島や海域に管轄権を持つ国はこれらの国際公益に積極的かつ先導的に取り組む責務を有する。

特に絶海の孤島には、上記のような国際公益に資する自然環境や社会的利益が存在する場所が多いことから、これらの島やその周辺海域における国際公益に対し、より積極的に自主的な貢献をする責務がある。

(2) 我が国の経済社会の健全な発展：我が国の経済社会の健全な発展や国民生活の安定向上を目的とし、受益者が主に我が国である

我が国の経済社会の健全な発展のためには、物理的に根拠となる島を維持し管轄海域を確保することに加え、管轄海域を適正に利活用していくために、島を海洋管理の拠点として有効に施策を展開していくことが必要である。特に、太平洋等に広がる我が国の広大な管轄海域については、島を拠点としてその利活用を促進していくことが必要である。

5. 政策の整理 ～積極的な保全と利用～

国際公益への貢献や我が国の経済社会の健全な発展の政策のどちらであっても、政策の性質の観点からは、環境・自然保護等の無人島や周辺海域に存在する価値の保護を中心とする「保全政策」と、海上交通安全・地球観測等の無人島と周辺海域の社会的利益における価値を利活用する「利用政策」がある。この切り口によって、離島及び周辺海域における様々な海洋管理の政策を整理すると、以下のとおりとなる。

なお、諸外国においては、外洋の無人島に関して国が主体的な役割を果たして施策展開する事例が多く確認される。

(1) 国際公益に資する政策

①保全政策

渡り鳥や回遊魚など国境を越えて分布する生物・自然環境の保護、世界遺産に代表される普遍的価値をもつ自然・文化資産の保護、島やその周辺海域に本来的に存在する価値を安定的に保護するための、環境保護をはじめとする管理の政策が必要である。

【例】 自然保護（自然公園・生物保護・環境保護・森林保護）／遺産保護（文化財保護）／

②利用政策

海上交通の安全確保、地球観測等の科学的知識共有への貢献など、世界中の人々が共有し依存する社会的利益について、島やその周辺海域を適正に管理することを通じて貢献するための政策が必要である。

【例】海上交通安全の確保（灯台・避難港・海象観測）／科学的知見の獲得・共有（地球観測・研究所運営）／海上災害対応（津波観測ネットワーク） 等

（２）我が国の経済社会の健全な発展に資する政策

①保全政策

国連海洋法条約上、島とは、「自然に形成された陸地であって、水に囲まれ、高潮時においても水面上にあるもの」をいうことから、島についての物理的な保護等が必要である。

【例】物理保全（沖ノ島島直轄管理・サンゴ礁回復事業） 等

②利用政策

輸出入の海上輸送依存度が99%（重量ベース）にのぼる我が国にとって、海上交通の安全・円滑性の確保は、我が国の権益にも当然に資する。

また、エネルギー自給率4%、食料自給率（カロリーベース）40%と経済活動の多くを海外に依存する我が国にとって、1億2千万人の国民生活の安定のためには、世界第6位のEEZ海域を有効利用することが必要不可欠である。そのためには、水産・地下資源・海洋エネルギー等の持続可能な開発を積極的に促進するための海域利用促進や外洋の島を拠点として利用することが必要である。

【例】海上交通安全の確保（灯台・避難港・海象観測）／海底資源開発（レアメタル等）／水産資源開発・管理（水産資源管理・養殖・漁場整備）／海洋調査の推進／無人島の海域開発拠点整備／外洋上プラットフォームの研究開発 等

※その他、保全・利用両方に共通する施策としては、測量の基準点の設置等がある。

(別 紙)

海洋管理のための離島の保全・管理・利活用
のあり方に関する検討委員会 委員名簿

(順不同)

池田 龍彦 (横浜国立大学大学院 教授)

加々美 康彦 (鳥取環境大学環境情報学部 准教授)

◎中俣 均 (法政大学文学部 教授)

西村 弓 (東京大学大学院総合文化研究科 准教授)

森地 茂 (政策研究大学院大学 教授)

山田 吉彦 (東海大学海洋学部 教授)

◎ : 委員長