

政策提言「島と周辺海域のより良い保全と管理」(要約)

1. 提言の目的

- ・海洋は、人類の生存に重要な役割を果たす。
- ・島は、海洋の保全・開発、海洋資源の開発・利用等、海洋環境・生物多様性の保全などの拠点としてかけがえない存在である。
- ・島嶼国は、国連海洋法条約のもと、その開発、保全、管理の権利と義務を持つ。
- ・本提言は、OPRF、ANCORS などによる3か年の研究、さらにはそれに引き続く PIFS を含めた第2期の取組みに基づき、太平洋島嶼国に焦点を当て、こうした問題に国際社会が更なる関心を寄せることを目指す。
- ・研究と提言は島とそれを取り巻く周辺海域の特性に基づき、予防的アプローチ、生態系アプローチにより維持・管理していくかに焦点を当てた。
- ・この成果が第3回 SIDS の会議や、国連の持続可能な開発目標 (Sustainable Development Goal) を通して、島嶼国と国際社会の協調により島嶼国の持続的な発展のために共有されることを期待する。

2. 島と周辺海域の管理に関する問題点・課題

2-1. 島の保全・管理に関する問題点・課題

a. 島の管理戦略の策定

- a-1. 島嶼国において、より効果的な管理戦略の策定のため、島の特性に配慮してタイプ別に類型化した管理戦略を検討すること。
- a-2. 管理戦略の策定や成果の評価に用いられる明確な環境面・社会経済面の指標を作成すること。
- a-3. 人間による利用・その影響と地球規模での環境変化の影響とがあいまって起こると予想されるローカルな島の地形や生態系の予測や将来の変化に一層効果的に対処すること。
- a-4. 地域社会が島の自然の動態と共生することを可能にする島の生物・物理的システムへの脅威を管理していくための総合的な戦略を策定すること。
- a-5. 島の生物・物理的システムの自然の動態に注意を払った代替的な適応戦略を特定し、策定し、実施すること。
- a-6. 「Pacific Oceanscape」(といった太平洋地域の戦略)の効果的な実施を通じ、生態系を基礎とした島の生物・物理的システムの管理計画を実施し、監視し、評価すること。

b. 島嶼国社会の安全性と強靱性の向上

- b-1. 国際社会は、島嶼国が脆弱性やリスクのレベルを下げることを支援するために、様々な災害リスク管理施策に対し引き続き支援を行うべきである。
- b-2. 島嶼国は、個別の国・島における台風、高潮、地震、津波などの自然災害に関する科学的データを根拠とする評価に基づき、総合的な防災計画を策定するとともにその実施体制を整備すべきである。災害に強い地域社会の形成には、ハード(防波堤、護岸等)・ソフト(住民向けの啓発プログラムの強化と連動した早期警戒システムの導入)両面の基盤整備が必要である。
- b-3. 災害に強い地域社会を形成していくためには、島嶼国は、具体的な被害予測を踏まえ、被害を受けやすい土地の利用を抑制する適切な土地利用計画・国土計画を策定し、推進することが重要である。特に面積が非常に小さい島では、被害を受けやすい場所の住民のために避難場所(シェルターや避難タワー、避難船等)を整備することも必要である。
- b-4. 国際社会は、上記の島嶼国の取組みに協力するため、それぞれの島における災害のリスクに関する科学的調査や観測体制の強化(地域の拠点となる観測施設の整備等)、情報・データの共有を支援するほか、総合防災計画やその実施体制の策定・改善に関する技術面、人材育成面、財政面からの支援を行う必要がある。

c. 廃棄物対策の推進

- c-1. 国際社会は、太平洋地域環境計画事務局 (Secretariat of the Pacific Regional Environment Programme/SPREP) により策定された太平洋地域廃棄物管理戦略(2010-2015年)に基づき各島嶼国が行う総合的な廃棄物管理戦略の策定や推進に対して支援を行う必要がある。
- c-2. 中でも、地域の環境に影響を及ぼす恐れのある廃棄物処分場の改善や廃棄物の減量対策(3R (Reduce, Reuse, Recycle) の導入、コンポスト化)が急務である。また、廃棄物問題に関する住民の理解・意識の向上を図ることが重要である。
- c-3. 国土が狭小で廃棄物処分場の確保が難しい環礁島においては、中長期の国としての戦略の立案・推進が不可欠である。
- c-4. 島嶼国は、廃棄物のもとになる商品の流入をコントロールするための経済的メカニズムの活用についても、

検討することが望ましい。加えて、廃棄物をゼロにする施策（「持ち込んだものは持ち出す」）の構築も考慮されるべきである。自動車、機械、電気・電子製品などを島嶼国に輸出する開発国は、このような手法の実施に協力すべきである。

c-5. 島嶼国は、廃棄物を分別し適切な処理に努める（例えば、漂着プラスチックごみの処理）とともに、陸域での廃棄物の発生を押さえ、住民に対する啓発を実施し、国際社会はその取り組みを支援すべきである。

d. 再生可能エネルギーの開発

d-1. 島嶼国が経済的自立に向けて取り組む上で、地域社会に対し輸入エネルギーに過度に依存しないよう促していくことは重要な課題である。このため、事業者に対して必要に応じ開発・利用のためのインセンティブ付与を行いながら、島ごとの自然特性に応じた再生可能エネルギーの開発を促進することが望ましい。合わせて、政治レベル・市民レベル双方での意識向上を含めた省エネルギー化（エネルギーの効率的利用）を推進することも必要である。

d-2. 国際社会は、各国の環境条件に合った再生可能エネルギー技術の特定・採用について、適用性の高い技術の特定などにより島嶼国に対する支援を行う必要がある。

e. サンゴ礁やマングローブ林の保全

- ・島嶼国は、サンゴ礁やマングローブ林の保全について、適切にデザインされた構造物、養浜等による多面的なアプローチによる島の維持と、サンゴ・有孔虫由来の土砂からなる生態系の社会的、経済的、環境上の利益の実現のための保全、再生、利用に配慮した多面的、長期的アプローチを行う。
- ・島嶼国は、陸上からの排水、油流出に関する環境基準の設定、規制のための監視メカニズム等の法制度を導入し、排水中に含まれる栄養塩の海洋への流出についても管理していく。
- ・国際社会は、サンゴ礁やマングローブ林の保全について、島の環境条件、地形学的特徴をふまえ、島嶼国による多面的、長期的なアプローチを支援し、生物多様性に関する愛知目標の達成を推進する。
- ・島嶼国及び国際社会は、海洋における生物の生息環境の改善が環境面だけでなく防災上も重要事項であることに留意する。

2-2. 周辺海域の管理について

a. 境界の画定

a-1. 総合的な海域の管理を十分に行うために、島嶼国は、海域における基線・範囲・限界線の設定、境界協定の交渉について、まだ行っていない場合は、これを行うことが重要である。同様に、島嶼国は必要に応じ、国連海洋法条約に従って、大陸棚の延長の手続を完了すべきである。基線を記載し海域の範囲を公表するためには、適切な縮尺の海図が必要であることに留意が必要である。

a-2. 必要に応じ、国際社会は、引き続き島嶼国に対し、基線や海域の設定、現行の海洋関係法制の改正や海図の更新、大陸棚を設定するために必要な調査の実施について、技術的・法制的な支援を行う必要がある。

b. 実効ある漁業管理政策の実施

b-1. 島嶼国は、自国の沿岸域の小規模漁業及び排他的経済水域内における漁業資源の保存管理を強化することが望ましい。最大限に科学的データを活用し地域社会を基礎とした漁業管理施策の実施に対し支援が行われるべきである。沿岸漁業管理は、人材育成や制度の整備において優先的に対応すべき分野と考えられるべきである。

b-2. 島嶼国及び遠洋漁業国は、漁業はグローバルな性格を有していることに鑑み、各国及び地域レベルで、IUU漁業（違法・無報告・無規制漁業）の取締り強化のため、モニタリング・管理・監視（MCS）を強化すべきである。島嶼国によっては、海上の法秩序の調整・維持のためのコーストガードや国レベルのMCS委員会のような法執行機関の設置・強化が有効である。共同でのコーストガードの設置や島嶼国間での監視に関する法執行の多国間協定の可能性とともに、トレーサビリティの向上による市場（需要）サイドからの規制についても検討すべきである。

b-3. 国際社会は、地域漁業管理機関を通じて、過剰な漁獲能力を抑制し、IUU漁業問題に取り組み、資源の乱獲を防ぎ、漁業管理に生態系に基づくアプローチを実施することにより、持続可能な漁業を推進すべきである。保全活動による負担を透明な方法で公正に配分することを確保する新しい仕組みをつくることについても検討すべきである。同時に、国際社会は、島嶼国に対し、雇用創出、経済発展につながるよう、水産物の加工による付加価値化、水産物の輸出のための支援を行うべきである。

b-4. 国際社会は、太平洋島嶼国の漁業管理体制の強化に対し、ローカル・国・地域レベルでの人材育成や制度の整備を含め、支援を拡大すべきである。

c. 海上交通の維持・確保

c-1. 島嶼国は、島嶼間の移動に不可欠な海上交通の維持・安全の確保に取り組む必要がある。運航・管理・維持・メンテナンスが容易な船舶の導入・普及、エネルギーの効率的利用に努めることが望ましい。また、島嶼国及び船舶の旗国は、船舶が島の環境に及ぼす海洋汚染、生態系への被害の防止に努めることが望ましい。

c-2. 国際社会は、海上交通の確保に関わる財政的な支援や、環境保全対策に関わる人材の育成に対する技術的な支援を行う必要がある。

d. 海洋鉱物資源開発と海洋環境の保全

d-1. 島嶼国は海底の鉱物資源について環境保全に責任を負いながら開発を行うための予防的なアプローチや環境影響評価に基づく実効ある規制手段を実施する必要がある。このためには、鉱物資源の探査・開発・生産を対象とする法的手段の実施が求められる。海底鉱物資源に関わる活動は、公衆衛生、海洋生物の保全、施設の運用の安全性、資源及び社会的・財政的便益の適切な管理に十分に留意しながら行われる必要がある。

d-2. 島嶼国が海底の鉱物資源の開発を行うに際し、開発事業のすべての側面を適切に誘導し、島嶼国の利益と環境を守るための特別なガイドラインや政策を樹立するための適切な支援を行うことが不可欠である。

d-3. 国際社会は、特に開発途上国の利益を守るために、海底の鉱物資源開発の環境影響評価と管理に関する技術的知見の共有を円滑に行うためのワークショップや活動を支援すべきである。

e. 海洋環境・海洋生物多様性の保全と持続的利用

e-1. 島嶼国は、地域の実情を考慮しながら、海洋環境・海洋生物多様性を保全し、持続的に利用するため、海洋保護区 (Marine Protected Areas/MPA) を含む様々な管理手法、その他の総合的な海洋管理・生態系ベースの管理 (Ecosystem-based Management/EBM) の実現のための同様の手法を積極的に活用すべきである。

e-2. ネットワーク化などにより最近スケールアップされている海洋保護区は、それが効果を発揮するためには、明確な目的に基づき企画され、また、海洋空間・資源に関する他の目的と調和するよう実施される必要がある。また、海洋の保全は、単に全く手をつけないということではなく、適切な管理 (stewardship) ととらえ、第10回生物多様性条約締約国会議で決定された「愛知ターゲット」を達成に向けて努力すべきである。持続可能な開発、人間環境、生態系の営みや生物多様性の保全といった、島嶼国がすでに直面している複雑な課題に対応するためには、生態系ベースの管理を幅広くとらえることが重要である。

e-3. 島嶼国は、MPAの管理のためのガイドラインを持って適切な環境影響評価が行われるようにすることが望ましく、国際社会はそれを支援すべきである。

2-3. 気候変化・変動への対応について

a. 島嶼国社会における気候変化・変動への適応

a-1. 島は、その狭小性、自然の脅威に対する脆弱性などから、気候変化・変動により大きな影響を受ける可能性が高い。島は、気候変化・変動により、海水温の上昇によるサンゴ礁や沿岸の生態系への被害を通じ、影響を受ける可能性がある。また、気候変動はすでにエルニーニョ南方振動、エルニーニョもどきや海洋の酸性化などその他の異常気候の影響による災害の強度・頻度の変化を通じ、島嶼国に影響を及ぼしており、特に、エルニーニョもどきや都市化による干ばつなどさらに、気候変化が変動や異常現象を増加させることが予想される。気候・海洋における異常現象や社会・経済指標に関するデータの理解は、島における脆弱性を減少させるための重要な情報を提供する。さらに目的を明確化した科学的調査を実施することや、気候に関わる問題に実証に基づいた現実的な対応策を実施することも重要である。これによって、長期的な強靭性が生み出され、島がより適切に災害や気候変化への影響に適応することができるようになる。

a-2. 次の三つの問題ごとに、適切な対応を取ることが重要である。

最初に、地球規模の気候変化に脆弱な生態系サービス・資源 (サンゴ礁、魚類、マングローブ、沿岸の生態系等) に対する観測や実験的な研究を通じ、知見を深めることが必要である。

第二に、気候変動に関しては、エルニーニョ南方振動やエルニーニョのような十年単位の気候循環のような気候面の不規則性に関して重要な基礎的なデータを提供し、広範な研究を行えるよう、小島嶼における基本的な気候観測能力を強化すべきである。

第三に、現在起こっている人為的な影響が原因となっているローカルな沿岸海洋環境の対応を把握し、その悪化に関しては、適切な対策を取るべきである。

b. 気候変化に関する国際法上の課題への対応

b-1. 島の低潮線は、領海、接続水域、排他的経済水域及び大陸棚の幅を図る基点や、直線基線・群島基線を設定する基点を構成することから、重要なものである。

b-2. 現在の国際法のルールは、海面上昇により低潮線が変化したり島の一部又は全部が水没する場合の領海、接続水域、排他的経済水域及び大陸棚の限界や地位に対する気候変化の影響の問題に適切に対応していない。従って、国際社会は、気候変化がもたらす不公正な影響を緩和するための新しいルールの採択を検討することが望ましい。この点に関し、国連海洋法条約の補助的な協定の採択について検討が行われる必要がある。

3. キャパシティビルディングと組織の強化

島嶼国におけるキャパシティビルディングと組織の境界は不可欠であり、国際社会も現有の組織を通して支援を行っていく必要がある。

4. チャレンジへの対応の提案

- 4-1. 気候変動、気候変化に対応するためには、多くの分野の知識を結集する必要がある。
- 4-2. 生活環境の悪化、沿岸地域の脆弱化については、環境保全を盛り込んだ、土地利用計画や国としての政策を確立する必要がある。
- 4-3. 島嶼国における持続可能な開発に向けては、その持続性の確保のために、当該国における法制度に基づく対応が望ましい。
- 4-4. 島嶼国における持続可能な開発、自然、歴史、文化、政治、組織の達成は、それぞれの国の特性に配慮する必要がある。
- 4-5. 国際社会は、島嶼国における支援の方法を特定し、それに応じた協力、金銭的支援をすべきである。
- 4-6. 島と周辺海域の有効な管理のために、各国の管理や啓発のためのシステムや枠組みの構築が必要である。
- 4-7. 島と周辺海域の多様な問題に対応するときには、それらの問題が相互に関連していることに配慮する必要がある。

5. 本提言の実現に向けて

- 5-1. 島嶼国が直面している問題は、相互に関係しているので、総合的に取り組むことが大切である。
- 5-2. こうした問題に取り組むために、島嶼国が、海洋、沿岸、島について、各国の社会的、文化的に配慮した総合的な政策、計画を策定し、実施する機関を構築することを推奨する。
- 5-3. 我々は、そうした政策、計画が **Future we want, Ocean declaration**、国連海洋法条約、アジェンダ21、WSSD、バルバドス計画、モーリシャス宣言に基づいて開発されることを支援する。
- 5-4. OPRF と ANCORS, PIFS および関係者は、国際社会が、本提案に配慮し、実行を推進すること、2014年の第3回 SIDS および、2015年の SDGs の行動計画に含められることを要請する。

海洋白書 2014

「海洋立国」に向けた新たな海洋政策の推進

発行 2014年3月
海洋政策研究財団
ISBN 978-4-88404-305-6