慶應義塾大学学術情報リポジトリ
Keio Associated Repository of Academic resouces

Title	沖縄県竹富町の海洋保護区構想：日本型海洋保護区の新たな視点
Sub Title	The concept of marine protected areas in Taketomi-cho, Okinawa: a proposal of a new perspective based upon Japanese-style MPAs
Author	青木, 望美(Aoki, Nozomi)
Publisher	慶應義塾大学大学院法学研究科
Publication year	2012
Jtitle	法學政治學論究：法律・政治・社会 (Hogaku seijigaku ronkyu : Journal of law and political studies). Vol.95, (2012. 12) ,p.261- 299
JaLC DOI	
Abstract	
Notes	
Genre	Departmental Bulletin Paper
URL	https://koara.lib.keio.ac.jp/xoonips/modules/xoonips/detail.php?koara_id=AN10086101-20121215-0261

慶應義塾大学学術情報リポジトリ(KOARA)に掲載されているコンテンツの著作権は、それぞれの著作者、学会または出版社/発行者に帰属し、その権利は著作権法によって保護されています。引用にあたっては、著作権法を遵守してご利用ください。

The copyrights of content available on the KeiO Associated Repository of Academic resources (KOARA) belong to the respective authors, academic societies, or publishers/issuers, and these rights are protected by the Japanese Copyright Act. When quoting the content, please follow the Japanese copyright act.

沖縄県竹富町の海洋保護区構想

――日本型海洋保護区の新たな視点――

青木望美

はじめに
一　生物多様性条約の取り組み――海洋の生物多様性
(一)　生物多様性条約以前の取り組み
(二)　生物多様性条約における取り組み
二　国際社会における海洋保護区
(一)　国際社会における海洋保護区の捉え方
(二)　ＵＮＣＬＯＳの検討と特別鋭敏海域（ＰＳＳＡ）
三　日本における取り組み――日本型海洋保護区
(一)　海洋総合政策と海洋生物多様性戦略
(二)　日本型海洋保護区
四　沖縄県竹富町における試み
(一)　竹富町海洋基本計画と海洋保護区
(二)　海洋基本計画における海洋保護区の取り組み
むすびにかえて

はじめに

近年、地球環境問題への関心が一般に広がり、その対象範囲も拡大している。日本でも生物多様性条約第一〇回締約国会議（ＣＯＰ10）が開催され、生物多様性の保全が一般に周知されるようになってきた。かかるなか、海洋の生物多様性を保全する一手段である海洋保護区に対する認識も高まっている。たとえば、豪州は自国の北東部海域に世界最大の珊瑚連邦海洋保護区（約一〇〇万㎢）の設定を計画している。さらに、周辺海域にも世界最大の海洋保護区ネットワークを構築すると公表している。[1] これは、環境ガヴァナンスを構築するための国際的な制度的枠組について議論する「国連持続可能な開発会議」（二〇一二年六月、リオ＋20）に先駆けて、同国が海洋保護の分野で世界を牽引しようとしていると捉えることができる。

また同年、潘基文・国連事務総長は、南極大陸全体を自然保護区に指定する構想を二期目の任期における公約として打ち出した。これは、深刻な氷河の減少や生態系の崩壊を防止し、観光船の重油流出などに対処することを主眼とするものである。[2] 小規模な保護区の設定では、その密度、生物賦存量など、より具体的な対象を想定できるので、その実効性はより具体性を帯びる。しかし、かような大規模な保護区は、そこに潜在的な生態系の保護も想定するので、包括的な海洋保護に有利な推定が働くことになる。[3] 第二章でみるように、国際社会では従来の特定種の保護などを中心とした保護区域の設定から、種の保護の観点からも生物多様性全般を対象とする区域の設定へと変遷してきている。[4]

こうしたなか、日本ではＣＯＰ10に併せて開催された「オーシャンズ・ディ・アット・ナゴヤ」において環境省が、国立公園の一部である海域公園地区を二〇一二年度までに二〇〇九年（二三五九*ha*）の約二倍に増加させるとしている。とはいえ、海洋保護区を拡張しようとする国際社会の動向を国内に取りこむに際し、漁業の伝統が極めて重要な

日本にとっては、検討すべき課題は多い。こうしたなか、海洋保護区が求める保護対象の包括性に対し、国連海洋法条約（ＵＮＣＬＯＳ）を受けた海洋基本法（二〇〇七年）、またそれを具体化した海洋基本計画によって海洋保護区を設定しようとする初の試みが沖縄県竹富町で始まろうとしている。

同町の試みは、五年毎に見直される独自の海洋基本計画として二〇一〇年度に始まったばかりであり、その実施内容は二〇一四年度まで明らかにならない。そこで、本稿では、海洋保護区における国際社会の動向および日本の現時点までの動向をみることで、竹富町版海洋保護区の設定の試みをかかる流れのなかに位置づけ、同町の海洋保護区構想が確定する前に、海洋基本法の本旨である海洋の一体的・総合的管理に根ざした海洋保護区の多面的な機能の一つを提案したい。したがって、論題の法的分析については、竹富町の構想が完成した時点でこれを行う。

一　生物多様性条約の取り組み――海洋の生物多様性

㈠　生物多様性条約以前の取り組み

1　生物の保護に関する機能的な条約から包括的な条約へ

地球規模の環境が人類共通の課題として国際社会で議論されるようになったのは、一九七二年の国連人間環境会議の前後である。本稿との関連では、生物種の保護として「特に水鳥の生息地として国際的に重要な湿地に関する条約」（ラムサール条約、一九七一年）、「絶滅のおそれのある野生動植物の種の国際取引に関する条約」（ワシントン条約、一九七三年）、「移動性野生動物種の保全に関する条約」（ボン条約、一九七九年）などが採択された。ただし、これらは一般に、個別的な場所、事項毎の規制を基本としており、生態系全体を対象とする発想はなかった。

次いで、一九八〇年代には、国際社会における生態系全体を包括する生物保護に対する関心が高まり、生物多様性の確保と同様の趣旨の戦略が国際ＮＧＯを中心として策定され始めた。[5] こうした生物資源の保全や生態系全体を保護する一手段として、一定区域を保護区域として設定し、当該区域全体を規制する形態が現れ始めた。これを有する海洋生態系に関わる国際制度としては、ラムサール条約、世界遺産条約（一九七二年）、一九七三年の船舶による汚染の防止のための国際条約に関する一九七八年の議定書（ＭＡＲＰＯＬ73／78条約）、南極関連諸条約、および地域海域諸条約などがある。かかる傾向は、従来の機能的保護が新たに設定される区域内に特化されながらも、その生物保護については包括的な認識をもつようになっていることを窺わせる。

このことは、地球環境問題全般においてもみられる。つまり、あくまで個々の環境問題に対処しつつ、各分野に特化した国際法の形成によって個々の体制を強化する手法がある一方で、環境政策を総合的に捉え、自然の相互連関・作用に留意して社会と地球の関係を包括的に考察し、法制度や国際組織のあり方を考える手法が徐々に国際社会の潮流となっていることがわかる。この点、国際環境ガヴァナンスの概念による統合的管理を主眼とする政策が、特に二〇〇〇年以降、議論されていることは興味深い。[6]

2　生物の保護における二つのアプローチ

この統合的管理には、環境・生物資源の保全を一体的に捉える生態系アプローチ（ecosystem approach）と、これに含まれる予防的アプローチ（precautionary approach）がある。これらは、リオ宣言（一九九二年）とともに登場し、同年に採択された生物多様性条約においても取り入れられた（条約前文、ＣＯＰ５）。

第一に、予防的アプローチは、環境への不可逆的な損害を防止する措置がとられない理由として、十分な科学的証明の欠如をあげるべきではないという指針である。これは、リオ宣言原則一五にも明記され、後の環境に関する諸条約にも取り込まれてきている。たとえば、高度な蓋然性として指摘される海洋生物資源の減少をめぐっては、いかな

る規制が海洋生物資源の回復または減少を逓減できるかをめぐる科学的検証は極めて難しい。この点、一九九五年に採択された国連公海漁業実施協定六条一、二項には予防原則が導入され、予防的アプローチが拘束力ある実定法へと昇華している。この動向は、予防的アプローチの国際的な規範性が高まっていることを示唆している。[7]

第二に、生態系アプローチは、特定種に限定せずにすべての生物、非生物的特徴および環境における相互依存関係を含むものであり、他領域を起因とする汚染、外来生物の移入なども考慮し、生態系を全体と捉えて維持・管理する概念である。よって、国家管轄権を既成概念として捉えることが適切でない場面も生じうる。なぜなら生態系という観点から一貫した措置が求められるからである。[8] これを海洋についてみれば、特に漁獲対象種について、沿岸国による科学的知見の蓄積はあるものの、その他の生物または生態系全体については科学的知見の不確実性・曖昧性などから、国家管轄権を越えたアプローチは困難と思われる。とはいえ、このアプローチは予防的アプローチを包摂し、高まる生物保護への関心から積極的な保護措置をとるよう提案するものである。[9] ただし、これらの内容については、まだ具体的な理解の共有には至っていないのが難点である。[10]

(二) 生物多様性条約における取り組み

1 生物多様性条約の概要

気候変動枠組条約とともに採択された生物多様性条約の適用範囲は、自然保全、生物資源、知的財産権など広く想定されるようになる。とはいえ、これら各分野の活動や法制度は、これまで個別に発展してきた。一般に、同一事項の規律について、後法である生物多様性条約は、これと相容れない前法の、たとえばＵＮＣＬＯＳの規定に優先する。つまり、生物多様性条約の議定書が定立され、規定が詳細化するにつれ、条約の制度形成の段階における各レジーム間の規定上の整合性や事務的連携、制度上の調整も求められることになる。[11]

ところで、生物多様性条約の趣旨・目的から、自然や生態系の保全を基盤とした持続可能な利用が促されている。これは、条約上の持続可能な利用が生態的観点を意図していることからも推定できる。つまり、この条約は従前の機能的な条約を包摂しつつ、広義の環境保全を軸とした管理が国際的な潮流となっていることを示唆している。[12] そうして、これらの目的を達成するため、地理的に特定される「保護地域」（二条）制度の確立を締約国に課しているのである（八条）。

2　締約国会議（COP）における海洋の生物多様性

元来、生物多様性条約は、陸の生物多様性の保全のために起草されたものである。それは、海洋の生物多様性の科学的な解明が充分でなかったためといわれている。よって、条約の採択直後から海洋の生物多様性に関する作業部会が設置された。COP1（一九九四年）では、珊瑚礁やマングローブ林、海草藻場の世界的減少への対処を目的として、国際サンゴ礁イニシアティブの設立が発表された。そこでは、国家のほかNGO、民間団体など多様な主体が参加し、科学的情報や政策・管理における情報の共有が促された。

次いで、COP2（一九九五年）では、海洋の生物多様性の包括的な検討のため、専門家会合開催などの作業計画、海洋および沿岸域の生態系保全の持続可能な利用に関する決議（ジャカルタ・マンデート）が採択された。これは、前節2で触れた生態系アプローチを含意する海洋保護区の設定を奨励し、問題の国際的な対処を締約国に要請している。[13] そこでいう海洋保護区の定義は、後のCOP4（一九九八年）で設けられた海洋・沿岸保護区に関するアドホック技術専門家グループが、当該保護区の国内制度の設置および管理に関する技術的助言において指摘したものである。すなわち、およそ海洋環境とされる「場」を含み、その保護については必ずしも法や慣習によるものに限られない。こう定義づけられたのは対象範囲を広範にし、あらゆる種類の保護区を包括することを意図したからである。[14] ほかに、COP7（二〇〇四年）の合意文書Ⅶからは、立入禁止区域とはいわないまでも、動植物の採捕制限を実施する海域

などであっても海洋保護区とみなせる旨がみてとれる。[15] ここから、日本の漁業者による自主的な管理と海洋保護区の関係も別途検討する必要が出てくるが、これは第三章でみる。

いずれにせよ、これらの議論は陸域と同様に、海洋の生物多様性の意義を示唆している。また、第一章㈠2でみた生態系による一貫した措置のために、沿岸国管轄権の外側の公海における海洋保護区の設定についても議論が始まっている。

3　第一〇回締約国会議（ＣＯＰ10）における議論

二〇一〇年五月の第一四回科学技術助言補助機関会合で保護区について議論され、陸域に比して海域の保護区設定の進捗は遅く、海洋全体の一％にも満たないと指摘された。これを受け、同年一〇月、名古屋市でＣＯＰ10が開催され、二〇二〇年までの生物多様性保全の新戦略計画・愛知目標が全会一致で採択された。その目標の一つに、海洋保護区を海域に一〇％設置することがある（戦略Ｃ目標一一）。しかし、数値目標の設定自体が不適切と主張されるなど最後まで議論が紛糾し、この目標の解釈については課題も残された。[16] その課題の一つは、何に対して一〇％であるかが具体的に示されなかった点である。これを全海洋の一〇％とするか、締約国の管轄権内水域の一〇％とするかについて解釈が分かれるが、日本は後者を採用している。[17]

第一章㈠2で触れた趣旨から、公海の国際的な保護区について、その設定は国連や地域漁業管理機関（ＲＭＦＯ）が行うものとし、生物多様性条約は別途、科学的な側面から助言を行う仕組みでこれを補う。[18] それは、将来的に海底熱水鉱床、コバルト・リッチ・クラストなどの海底資源開発も予測され、それらの管理に関しても問題が起こりうるからである。この動きは、海洋の生物多様性について、区域を一体として考慮する傾向にあることを示している。とはいえ、愛知目標にいう海洋保護区は「区域に基づく他の有効な手段」についてもこれを認める余地を残している。[19] そのため、漁業者が資源回復を図るために漁場を保全管理する場所なども愛知目標が定める保護区の数値目標に組み

入れられる可能性がある。[20] この点、条約が生物多様性の保全を第一義的な目的とし、これまで生物の包括的管理のために海洋保護区が議論されてきた経緯に鑑みれば、漁獲対象種につき管理を施す行為を「区域に基づく他の有効な手段」とみなすことは、上述の生態系アプローチの論理からは、いささか疑義が残る。他方で、保護区の詳細な基準については合意に至っていないものの、今後、保護達成のための国・地域の保護地域システムを支援し、相互協力の機会を提供する海洋保護区ネットワーク[21]の二〇一二年までの進捗状況に応じた対応が求められるかもしれない。これを考慮すると、日本のこの問題に関する手法は国際社会の潮流にあって、その趣旨が認められるには相当の説明責任が求められよう。

二　国際社会における海洋保護区

㈠　国際社会における海洋保護区の捉え方

1　海洋保護区――一九九〇年代の変化

実は、海洋保護区には国際社会に共通する定義がない。たとえば、生物多様性条約ＣＯＰ７では、他に比して動植物相、歴史的、文化的特徴が法的および慣習によって周辺から保護され、明確に設定された海域と定義づけられた。そこで参照されるのは、国際自然保護連合（ＩＵＣＮ）の分類基準である。さらに最近は、そこから敷衍して、自然の特徴や利用の目的、期間や規模など詳細な基準なども現れるようになった（表）。そのため、郊外にある小さな公園から国境を越えて拡がる広大な海域まで、様々な海洋保護区が現れることになる。そこには区域全体に同一規制をかけるものもあるが、画一的な規制をかけても、必ずしも実効的な保護につながるとは限らない。なぜなら、海洋生

表　海洋保護区の分類体系

基準	レベル				
	Ⅰ 原生管理区域(WMA)	Ⅱ 調査管理区域(RMA)	Ⅲ 生態系管理区域(EMA)	Ⅳ 人間のレクリエーション管理区域(HMA)	Ⅴ 持続可能な資源管理区域(SMA)
指定された利用	生態的、地質学的、歴史的、または文化的な保護	生態的保護及び科学的調査	生態的保護及び人間が享受するもの	人間のレクリエーション	持続可能な資源の抽出
自然の特徴の質	最小限の干渉状態	いくつかの自然的性質が残ったもの	いくつかの自然的性質が残ったもの	改変された自然の特徴	明白に新しい特徴
年間を通じた保護の範囲	年間通じて永続的	年間通じて永続的	年間通じて永続的	暫定的もしくは季節的	暫定的もしくは季節的
多角的利用のために小地域にゾーニングした範囲	一様に採取及びアクセス不可	一様に採取不可	多角的利用のための線引き可能、ただし、採取不可	多角的利用のための線引き可能	多角的利用のための線引き可能
パブリックアクセス	アクセスなし	調査のみに限定した厳格なアクセス	規制されたアクセス	アクセスに関する何らの規制もない	アクセスに関する何らの規制もない
資源の抽出	抽出なし	抽出なし	抽出なし	公的	商業及び / 又は公的
重要な生態系のプロセスの保護に関する規模	生態系のプロセスを保護するために十分な規模	生態系のプロセスを保護するために十分な規模	生態系のプロセスを保護するために十分な規模	生態系のプロセスを保護するのには不十分な規模	生態系のプロセスを保護するのには不十分な規模

出典：Dalal Al-Abdulrazzak & Stephen C. Trombulak, *Classifying levels of protection in Marine Protected Areas*, 36 MARINE POL'Y 579 (2012).

態系を保護するには空間区分が多分に考慮されるので、開発活動など他の側面から空間的な区分を再設定する必要に迫られたとき、生態系の保護と両立することが困難な場合も生じうるからである。[22] ゆえに、海洋保護区の対象の包括性が、個別の海洋利用を凌駕するほど規範として高次のものであるかを検討することが重要となる。

元来、海洋保護区のような生態系の保護は、場所本位（place-based）を基本とする。つまり、一時的または恒常的に諸要因から一定の場所における生態系を保護するための単純かつ確実な生態系管理手法である。しかし、これまで国内および国際的な当局は、このアプローチを敬遠し、特定商業種の漁獲規制や船舶起因汚染を規制する個別アプローチを採用してきた。それが一九九〇年代になって、その手法の集積を待っていたのでは限界が予想されたので、規制範囲を特定の生物種に限らない海洋保護区が注目されはじめた。[23]

2　海洋保護区をめぐる国際機関と国際会議

海洋保護区をめぐって、これまで様々な国際会議が開催されてきた。たとえば、国連人間環境計画（ＵＮＥＰ）は、海域の関係国を決定し、実施のための議定書を定立するよう要請し、四つの海域に関する議定書、三つの海域における陸域起因汚染に関する議定書、一四の海域における行動計画を策定した。それらのうち一〇の地域計画において、海洋保護区設定の規定を含む地域条約も作成される。これらの特徴は、設定される水域が必ずしも領海に限定されない点にある。

またユネスコでは、一九七一年以降、代表的な生態系保護活動をつなぐネットワーク「人間と生物圏計画」（ＭＡＢ）を推進している。一般に、保護区設定では、人間の経済活動との調整も考慮されるため、これを無視した保護区は想定されない。実際、多くの沿岸域の実施情況は芳しくない。この他、ＩＵＣＮでは総会（一九八八、一九九四年）において海洋保護区の定義を次のように確認した。つまり、潮間帯または潮間帯下のいずれの区域であっても、その上部水域および関連する植物相、動物相、歴史的および文化的特徴が、閉鎖環境の一部または全部を保護するため法

律または他の実効的な手段により保全される区域である。そのため、沈没船、歴史的灯台や防波堤といった文化的な特徴も含まれる。[24]

さらに、海洋生態系における責任ある漁業に関するレイキャビク会合（二〇〇一年）では、四七カ国によって生態系アプローチの意義が確認された。また、二〇〇二年のヨハネスブルグ・サミットを受けた「海洋環境及びタンカーの安全に関するG8行動計画」においても、海洋資源の持続的利用と船舶の航行安全に取り組むことが公表された（二〇〇三年）。これらから、持続的漁業と海洋環境保護のための生態系保護を通じて、生物多様性の維持や海洋保護区を設定する認識が強くなってきた。さらに、二〇〇五年以降、IUCNと豪州政府グレートバリアリーフ海中公園局、ビクトリア州政府公園局の主催で、二〇一二年目標の達成に向けた、海洋保護区に特化した世界初のフォーラムも開催されている（International Marine Protected Areas Congress）。

(二) UNCLOSの検討と特別鋭敏海域（PSSA）

1 UNCLOSと海洋保護区の設定——条文の検討

UNCLOSでは、一九九九年の国連総会決議五四／三三によって非公式協議締約国会合が設置され、毎年会合がもたれている。そこでは、海洋環境や海洋の生物多様性を保全する観点から、海洋保護区をめぐる議論も重ねられている。ただし条文上、海洋保護区は明記されておらず、海洋環境の保護および保全を一般的義務とし（一九二条）、第一二部の総則的規定として存在するにすぎない。とはいえ、この部の規定からとられる措置には、希少または脆弱な生態系、および減少し脅威に晒されているまたは絶滅の虞のある種その他の海洋生物の生息地を保護し、保全するために必要な措置が含められる（一九四条五項）。この総論的な解釈のほかは、海域毎の規定解釈となる。

第一に、領海については、生物資源の保存や海洋環境の保全並びに海洋汚染防止などを理由として、沿岸国は領海

を管理するための法令を制定、適用できる（二一条一項(d)、(f)）。また、主権の行使として無害通航権を妨げない限り（二四条一項）、沿岸国は外国船舶からの海洋汚染防止などを理由に法令を制定できる（二一一条四項）。

第二に、排他的経済水域（ＥＥＺ）については、環境保護の義務は現在の生物多様性条約の要請もあって、汚染防止のほか多様な生物の存在自体とその生態系の保全に価値を見いだせる（五六条）。なお、海洋環境の保護および保全のための沿岸国管轄権（同条一項(b)(iii)）は、一九二条の一般規定と一九四条五項の生態系の希少性などに着目した措置と併せて読み込むことで海洋保護区設定の一般的権限を導くという説もある[25]。

第三に、公海については、生物資源の保護・保全について、国家間の相互協力を求めている（一一八条）。また、深海底活動について当該活動から生ずる有害な影響から海洋環境を保護すべく国際海底機構が必要な措置をとる（一四五条）。これを受け、現在、深海底における海洋環境や生物多様性の保護をめぐって国際海底機構が検討を続けている。さらに、今後は、海洋環境保護の普遍的または地域的基盤における協力（一九七条）もこの分野の規範生成に資すると思われる。

その他、船舶起因汚染（一九四条三項(b)）については、二一一条六項(a)の特定水域（special areas）の設定を沿岸国に認める場合もある。そこでは、権限ある国際機関を通じ、他のすべての関係国と適当な協議を行ったのち、この水域について当該国際機関に通報を行う。ゆえに、その執行に際しては、規制内容がより明確にされる必要がある。ここで留意すべきは、国際海事機関（ＩＭＯ）に環境保護と航行規制のいずれに重きを置くかについての調整が委ねられる点である。実際、この文脈で、一九九五年に「海洋の陸上起因汚染を防止する世界行動計画」が採択されている。

こうして、海洋保護区についてはＵＮＣＬＯＳのほかＩＭＯもこれに関与しうる。なぜなら、ＵＮＣＬＯＳ以外の条約や国際、地域機関の実行なども現代海洋法を形成しており、また二国間条約でもこれを援用、考慮する国があればその規範の国際的な対抗力も可変的となるからである。したがって、現行の海域区分では律しえない新たな環境問

題が生じれば、それを沿岸国の国益と結びつけた海域区分自体の利害調整、さらに生物多様性条約および既存の地域条約との整合性の確保が求められることになる。[26]

2　IMOによる特別鋭敏海域

海洋保護区は、上記のとおり条約の規定から生じたというより、むしろUNCLOSを柔軟に解釈した実行から緩やかに生起してきた。そのため、必ずしも統一的な管理哲学があるわけではない。[27]実際、海洋汚染防止の観点から生じた実行もみられるからである。それでも、IMOが管轄する海洋環境と航行規制の利害調整は進んでおり、実際既に五〇を超える条約が生まれている。

こうして、IMOが発展させてきた海洋保護区は、主に二つある。一つは、MARPOL73／78条約および議定書の附属書から設定される特別海域（Special Sea Areas）である。もう一つは、IMO指針に基づく特別鋭敏海域（Particularly Sensitive Sea Areas, PSSA）である。これらは、IMOのもつ機能的な側面から、生物資源以外の観点からも海洋保護区設定の基準として注目されたものである。具体的には、一九九一年一一月に採択された「特別海域の指定及びPSSAの特定のための指針」があり、これには考古学的な意義という基準も含まれていた。しかし、二〇〇一年一一月採択の「MARPOL73／78に基づく特別海域の指定のための指針及びPSSAの特定及び指定のための指針」では、同年九月に水中文化遺産保護条約が採択されたことで、この分野の役割に踏み込まなかったので、考古学的な基準が削除された。

みてきた海洋保護区と比較すると、PSSAは、その対象海域をもって設定するものではなく、必要性から設定される。それは、UNCLOS前文に明記される海洋問題が、相互に密接な関連を有し、全体として検討されるべきという性質から導かれる。問題は、UNCLOSが管轄権に基づく対処を前提としていることである。UNCLOSが一般に海の憲法と呼ばれる規範的な優位性を有していることを考慮すると、IMOによるPSSAは、これを設定す

る理由や背景が国際的な規範として高次なものになればなるほど、その海域区分に拘泥することの本質的な理由が問われなければならない。さらに海洋保護の目的は、海洋保護区を指定したのち、いかに専門家の監視を通じて適切な管理を実施・維持できるかにかかっている。そう考えればＰＳＳＡは、そこでいう監視制度や海洋保護区を指定した後の管理体制に堅実な担保がない。ゆえに、ＰＳＳＡがＵＮＣＬＯＳの海域区分自体を問うに至るか否かは、これら事後の管理体制の成果いかんによると思われる。[28]

3　地域別管理アプローチ、統合的管理アプローチおよび文化遺産的側面

前節でみた海域区分より問題設定を重視する動向は、沿岸国がともすれば沖合に管轄権を延伸する誘因が働きやすい傾向から、義務の遵守を伴わない形式的な生態系アプローチに繋がりやすい懸念も払拭できない。沿岸国としても、海洋保護区の多義性に配慮すれば、自ら内水や領海を越えて積極的に海洋保護区を設定する誘因もあろう。実際、外国船舶に対する漁獲禁止（no-take zone）や航行禁止（no entry zone）という手段を講じて、ＵＮＣＬＯＳの海域区分のバランスが脅かされる可能性はないとはいえない。[29]

また、海洋の統合的管理アプローチに関わる予防的アプローチも、終局的には海洋生態系が科学的不確実性を内包しているゆえに取り込まれた規範である。とはいえ、このアプローチを導入しようとする国や国際機関がどのような過程でそれを決めているのかについては政治的だと批判されることもある。これらは、地域別管理アプローチの有効性を再検討しつつ、海洋ガヴァナンスにいう全体的な視座からの統合的管理アプローチの必要性も依然として重視すべきであるというバランス感覚が求められているのではないだろうか。[30]

ここで、統合的管理アプローチの一面としての文化遺産的側面を一瞥したい。みてきたように、これをＰＳＳＡの基準の一つとしていた時期がある。注目すべきは、米国のパパハナウモクアケア海洋国立記念碑による海洋保護区である（二〇〇六年米国規則施行）。同保護区は、約三六万㎢を擁し、開発活動と資源との生態学的一体性の両立につい

ての十分な保障がない限り、原則的に記念碑内のアクセスと活動が禁じられる。底魚や関連する浮魚を対象とする商業漁業も設定後、五年以内に締め出された。さらに、二〇〇八年三月、ＩＭＯの海洋環境保護委員会がこの記念碑区域をＰＳＳＡと認定し、二〇一〇年八月には、世界初の文化的海中景観などが傑出した普遍的価値を有するとして、世界遺産条約にいう複合遺産に登録された。この認定から、ＰＳＳＡを設定する要因として、文化遺産的側面も考慮された事実は想起するに値する。

三　日本における取り組み――日本型海洋保護区

㈠　海洋総合政策と海洋生物多様性戦略

1　海洋基本法と海洋基本計画

日本は一九九六年にＵＮＣＬＯＳを批准し、これを受けて二〇〇七年四月に海洋基本法を制定した。同法は、ＵＮＣＬＯＳにいう海洋の総合的・一体的管理を目指している。その趣旨から、内閣に総合海洋政策本部が設置された（二九条）。

ところで、海洋、特に沿岸域については、その利用者の多様化とともに管理主体も増加している。そこで、海洋基本法二五条では、沿岸域の総合的管理を明記する。これを具体化するには、沿岸域という空間を総合的に管理するための具体的定義や空間概念が必要となるが、明確な規定はない[31]。この点、沿岸域における環境保全、利害衝突、生活環境の問題など実情を把握しやすいのは自治体である。そこから、沿岸域では自治体（九条）が中心的な役割を担う上で、その管理が及ぶ空間が事象毎に異なるので、まず空間の定義が必要となる[32]。しかし、海洋基本法は、これまで

の海域毎の対処から一歩進んで海洋環境保護という観点から、海洋を総合的・一体的に管理するという意味で海洋を包括的に認識する。ただし、理念的色彩が濃く、個別法に対して後法であるため、現場での具体的な内容は、既存の法制度の延長線上にあり、実例の蓄積がまたれる。[33]

この法律を受けて政府が海洋に関する施策を総合的かつ計画的に推進するため、二〇〇八年三月に海洋基本計画が策定された。同計画は、実際の情況を踏まえ五年毎に再考される。計画では、海洋資源の開発、海洋環境の保全なども明記されており、具体的な施策を図るにあたって、里海の発想を導入することも示されている。[34] そこには、海洋資源の一つである漁業資源の持続可能な利用を進める際、自然生態系と調和させて生物多様性の確保と生物生産性の維持を図り（第二部一の(1)、二）、海洋環境を保全する意図がある。他方で、農林水産省生物多様性保全戦略でも里海・海洋の保全に沿った形で環境・生態系保全活動支援推進事業が開始されており、漁業資源と海洋保全の両面が重視されている。

2　海洋生物多様性保全戦略

この海洋基本計画は、海洋環境の保全につき「生態系を始めとする海洋環境については未解明な部分が多いことに加え、海洋環境が一度損なわれてしまうとその再生・回復が困難となることから、悪影響を未然に防止する観点から、必要に応じて予防的な対策を講じる」と明記された（第二部二）。これは、海洋基本法一八条と同旨であり、予防的アプローチを意識したものと思われる。また、生物多様性条約などの国際規範を考慮し、海洋の生物多様性や環境浄化機能の確保の一手段として、関係省庁を横断するような日本における海洋保護区のあり方を明確化し、その設定を適切に推進する旨も規定された。

同計画策定からまもなく、生物多様性基本法が施行された（六月）。同法は、生物多様性が損なわれた場合には回復困難であるとして、予防的な取り組みを基本とする（三条三項）。この延長線上にあって、二〇一一年三月、環境

省は「海洋生物多様性保全戦略」を策定した。そこでは、日本が推奨する海洋保護区を「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」と定義している。これは、ＣＯＰ７で定義された海洋・沿岸の保護区およびＩＵＣＮが二〇〇八年に策定した指針にいう定義を踏まえたものである。[35] また、これは本稿第一章㈡3でみたＣＯＰ10で作成された愛知目標の影響も強く受けている。

こうして、日本における海洋環境の保全、生物多様性の確保は、第二章でみた国際社会の動向を踏まえつつ、独自に海洋保護区を捉えていることがわかる。つまり、機能的な個別法による従来の海洋管理は、環境面からは事後管理となる。この点、国際社会は予防的概念が組み込まれた海洋保護区を優先的に想定するので、管理の発想は大きく異なる。日本でも、生物多様性基本法および海洋生物多様性保全戦略において予防的な取り組みに関する視点は導入されている。これは一見、事前予防の発想ではあるが、国際社会において指摘される予防的アプローチと比較すると、「科学的根拠が存在しない」としても、それを理由として事前予防措置をとらないことの理由とはならない旨を明確にしているとはいえない。換言すれば、日本の場合は、事前予防の積極性について行政裁量の余地が多分に残されていると思われる。したがって、既存の法制度とその拡充によって海洋保護区を捉えようとしており、地域毎の漁業資源管理に着目したあり方を目指している。

㈡　日本型海洋保護区

1　第一義的な管理主体（漁業者）

日本における海域管理は、第一義的には漁業者による自主管理である。これは、漁業法によって、漁業権の下に漁業協同組合が中心となった漁業体制が確立したからである。そこでは、禁漁期、禁漁区の設定などによる管理がなさ

れ、限定空間における相互監視が実質的な拘束力をもつ。[36] とりわけ、これは漁協が地先管理を専ら行う沿岸漁業で顕著である。[37] かかる情況にあって、海洋環境の保全の世界的潮流に伴い、国内でも海洋環境の保全が地域住民や多様な利用主体に認識されてきている。[38] なぜなら、漁業者の資源保護が経済的視点に立脚しており、保護対象が特定の漁業資源に向けられ、必ずしも生態系全体の保全や保護が誘因ではないという批判が出てきたためである。これは、漁獲可能量の設定など新たな政策が導入された水産基本法（二〇〇一年）の制定以降も指摘されている。このことは、生態系保全のための包括的な海洋保護区を設定するという立場からすると、漁協による自主的な保護が保護区のそれとは必ずしも合致しないことを意味している。実際、海洋保護区が設定されても、漁業者の行為を容認するよう実施されるため、漁業者の自主規制に劣る保護区しか設定できなかった例もある。[39]

こうして、沿岸の管理主体に多様性を容認する発想もあるなか、海洋生物多様性保全戦略にいう海洋保護区の定義は、二〇一一年五月の第八回総合海洋政策本部会合でも了承された。この定義からすると、次項にみる法的な保護区に加え、漁業者の自主的な共同管理によって生物多様性を保護しつつ、これを持続的に利用する海域[40]も日本型海洋保護区として捉えられるものと思われる。[41]

2　日本型海洋保護区の現状と特質

日本では、法律に基づく海洋保護区は主に三つに分類される。①景観保護の観点から、自然公園法（一九五七年）の普通地域の海域部分、海域公園地区、②自然環境保護の観点から、自然環境保全法（一九七二年）二七条の海域特別地区など、③保護水面などの漁業関連法に基づく漁業規制区域などである。①、②は漁業規制をせず、③は環境規制がないので、これらは生物多様性の観点を欠いていた。[42] これらのうち地理情報が入手可能な区域の面積は、区域の重複を除いた合計面積でみて約三七万㎢となる。これは、領海およびＥＥＺの面積の約八％にあたる。[43] うち約七％は、③に該当する海洋水産資源開発促進法の指定海域である。[44]

したがって、日本型海洋保護区は、前項でみた海域で問題毎に漁協や住民などが一定水面を自主管理するものと、法的な保護区に大別される。とはいえ、ある海域の生態学的な特性、生物多様性の保全の必要性、世界自然遺産としての意義など客観的基準と認めうるものに基づく国際的な潮流に鑑みて、慎重に海洋保護区を設定する必要がある。[45] この点、自然公園法や文化財保護法（一九五〇年）に基づく適切な保護を図るなどして、日本型海洋保護区の新たなあり方を打ち出せば、離島および周辺海域の自然環境の保全・管理も一体的に推進されよう。ここで注目すべきは、自然公園法および自然環境保全法の改正によって、海域公園地区・海域特別地区が創設されたことである。これらは、従前の海中公園地区・海中特別地区制度に加え、生物多様性の確保が目的として明記されたことで、生態系維持回復事業（二条七号、三〇条の二）のような試みとなっている。しかし、改正後も生態系アプローチおよび予防的アプローチの観点から、具体的にどのような管理がなされるかまでは規定されていない。そのため、依然として景観保護的な側面からの管理が基本となっている。とりわけ海域の保護にあっては、景観保護の側面による管理も十分な体制が確保されておらず、一体的・総合的管理の点で疑義が残る。そのため、管理目的を明確にして生態系および生物多様性の保全を柱とし、保護区の目的に応じた管理・保護措置が強く求められる。場合によっては、ノーテイクゾーンを設ける商業漁業規制の検討もありうる。[46]

3　知床方式と海洋保護区

みてきたように、日本型海洋保護区は、漁業活動の慣行を否定しかねないと反発された海洋保護区[47]とは異なり、漁業活動に配慮した管理体制を求めていると思われる。実際、海洋保護区を漁業の制約手段として推進する主張もある。かかる情況にあって、新たな日本型海洋保護区として、世界遺産条約に登録された知床海域が注目される。[48] その推薦の背景には、世界遺産登録に伴う新たな漁業規制を行わないとする政府と漁協との約束があったとされる。また、日本側当事者には海洋保護区は禁漁区であるとして拒絶的な認識があったともいう。[49]

しかし、常設された科学委員会（当時）の助言（二〇〇五年三月）を大筋で踏まえ、海域の推薦区域をはじめて内水を越える距岸三kmまで拡張し、水深二〇〇m以浅の海域の九割以上を推薦区域とした。そこでは、自主管理に基づく海洋生態系の保全と持続的漁業の共存を試みるため、既存の海洋生態系の保全および漁業関連規制、並びに海洋レクリエーションに関する自主ルールおよび漁業に関する漁業者の自主管理などが一体性をもって推進されるような体制を目指している。[50] こうしたなか、同年一二月にユネスコが知床を世界自然遺産に認定したことは、この保護区の方向性も許容していると推定できる。[51]

二〇〇九年には、先の科学委員会の議論を経て「知床世界自然遺産管理計画」が策定された。そこでは、自主的にサケ類やスケトウダラ漁業の漁期、漁区、漁法を管理させ、その結果を資源管理に役立たせて、地域住民に説明責任を果たす努力が続けられる。[52] その特徴は、沿岸漁業者、地域行政、民間団体など多様な主体が関与することである。こうして、管理計画に海域生態系の保全と持続的な漁業資源利用の両立が明記され、漁業者による禁漁区を含めた自主管理策が、生態系保全政策に組み込まれたのである。よって、知床世界遺産は小規模だが、指定海域も保護措置も生態系保護の観点から実施されるため、前項に詳述した従来の日本型海洋保護区からすれば一歩進んだものとして評価できる。

四　沖縄県竹富町における試み

(一)　竹富町海洋基本計画と海洋保護区

1　竹富町の活性化に向けて

竹富町は、東シナ海に点在する一六の島々（うち有人島九）から成っている。その周辺海域は日本最大の珊瑚礁海域とされる石西礁湖（せきせいしょうこ）があり、これを含めた八重山諸島海域の造礁珊瑚類は約三六〇種で、世界最大の珊瑚礁がある豪州グレート・バリアリーフの約四〇〇種に匹敵するものがある。さらに、竹富町は沖縄県内で最も面積が広く、熱帯特有の自然景観から、町の大部分が西表石垣国立公園となっている。

このような特色ある竹富町は、過疎地域自立促進特別措置法（二〇〇〇年）、沖縄振興特別措置法（二〇〇二年）などによって、生活基盤や産業基盤の強化が図られ、発展を遂げてきた。さらに最近では、国境を接する最南端の町として海洋基本法を根拠に[53]、海上交通安全の確保、生活環境の向上、近隣市町と連携した政策推進など海域を含む総面積を地方交付税の算定項目に追加するよう国に働きかけるなどしている[54]。これは、海洋基本計画が、離島を広大な海域の管理において重要とし、海洋資源の開発と利用、海洋環境保全などの重要な役割、離島振興のため定住環境の整備などに取り組むことを明記しているからである（第二部一〇）。これを実現する政策が離島の保全・管理であって、その方途の一つが周辺海域などの自然環境保全である[55]。

こうしたなか、竹富町の象徴たる石西礁湖には、沖縄本島北部、石垣島、西表島などに分布する赤土が、開発などに伴って海域に流出する問題も生じている。こうした人為的な環境悪化を防止するため、八重山諸島のダイビング協会、地元漁協、地元研究機関により、珊瑚礁を保全すべく保護区が設置された。そこでは禁漁が実施され、ダイビン

グや立ち入りも禁じられ、観光業者と地元漁業者が共同で管理している。[56]

2　全国初の自治体独自の海洋基本計画策定の着手

かような竹富町の離島としての特質を踏まえ、多面的機能を有する国の海洋施策を地域振興策の手段として活用するため各地域の課題を吸い上げ、町独自の海洋基本計画を策定することになった。そこには、国と自治体との役割分担を明確化して自治体の自主性を高め、個性ある地域社会の実現を図る地方分権一括法（二〇〇〇年）の施行一〇年を節目に、竹富町から地方提案型政策を打ち出す意図もあった。[57]具体的には、二〇一〇年六月に竹富町海洋基本計画策定委員会が設置され、計三回の委員会での討論を経て自治体初の計画がまとめられた。また、同年一〇月には町と日本海難防止協会主催の「竹富町海洋フォーラム二〇一〇」が開催された。そこで町長は、必要なインフラ整備は都市部が優先された結果、離島が後回しにされてきた経緯があるので、先手を打って全国に先駆けて海洋基本計画を策定したと強調した。[58]策定委員会は、海洋基本計画の成案（二〇一一～一四年度までの計画）を、二〇一一年三月に町役場で町長に提言した。

この過程では、各公民館で住民の意見を募り、住民の意思を反映させている。[59]そこでは、島々のインフラ整備、生活環境の向上と安定化などの課題が浮き彫りとなり、そうした要請を踏まえて、国の関係省庁、県行政との連携によって、各施策を実施すると明記された。特に相互に関連する各レベルの海洋問題への対応と一体となって、総合的に解決を模索するようになれば、その効果も一層発揮されよう。[60]この総合的な解決が求められる課題の一つに、海洋保護区の設定がある。

3　海洋保護区設定時の立場と利害関係者

竹富町海洋基本計画にいう海洋保護区は、特定区域の貴重な生態系を保護し、域内の活動制限を加えるなどして管理する海域である。そこには、国立・国定公園内の普通地域の海域部分・海域公園地区、自然環境保全地域、水産動

植物を保護する保護水面、および野生鳥獣を保護する国定鳥獣保護区も含まれる。[61] 現在、西表石垣国立公園には幾つかの海域公園地区があり、竹富町海域全体の面積に比して限られた面積であるが、西表島の崎山湾（さきやまわん）には日本唯一の海域特別地区がある。ただし、町にとって重要な自然資源である広大な珊瑚礁域や海藻藻場域の大部分、およびマングローブ林域は海域公園地区として指定されていない。海中動植物の採捕を規制するかは別として、自然破壊を招く開発や極端な利用を制限する海洋保護区の設定は重要である。

とはいえ、法的な海洋保護区の設定だけでは実効性の面で十分ではないので、禁漁期、体長制限など別の管理手段と組み合わせることが有益である。たとえば八重山では、全魚種（特にフエフキダイ類・ハタ類）を対象に、主産卵期に五海域を海洋保護区として設定している。また、月齢にあわせ短期間に極めて強い産卵集群行動を示すナミハタを対象に、二〇一〇年に八重山漁協は、西表島と小浜島の間に全面禁漁区を設定した。僅か五日間の設定だったが、その保護は成功した。[62]

竹富町版海洋保護区の設定にあたっては、八重山漁協、ダイビング業者、町民、沖縄県、環境省那覇自然環境事務所などに参加と協力がもちかけられた。また、環境省をはじめとして、海域を管轄する国土交通省、農林水産省、海上保安庁、および海岸や港湾を管轄する沖縄県などにその設定を提案・要望していく。その際、海洋保護区の立入禁止や動植物の採捕を厳格に規制せず、住民生活を維持および向上させる利用は認め、自然環境破壊を招く虞のある行為や利用について規制する制度構築が目指される。[63]

このとき、規制についてとりわけ留意すべきは、漁業による利用との関係である。たとえば、シャコガイ、サザエなどの定着性資源は第一種共同漁業権の対象であり、漁協組合員に採捕権がある。とはいえ、石西礁湖内の竹富島、黒島、小浜島、西表島東部には、漁協組合員でなくとも、半農半漁または観光業に携わる生活で珊瑚礁資源を利用する者が多く、資源管理の利害関係者がいる。かように当該地域では、慣習と漁業権制度が混在している。つまり、本

土では新漁業法の制定に伴い旧漁業権が精算されたが、当該地域ではこれができなかった。よって、漁業者が漁業権に基づいて利用する海洋と、地元民が地域の海を慣習的に利用する海洋が並存している。[64]

(二)　海洋基本計画における海洋保護区の取り組み

1　生物多様性確保のための地域戦略と珊瑚礁保護を目的とした海洋保護区

生物多様性基本法一三条では、国を構成する自治体が地域共同戦略をとることを求めている。この点、生物多様性国家戦略二〇一〇は、COP11までに全都道府県が戦略策定に着手するよう促しており、自治体による生物多様性地域戦略の策定に際して有力な根拠となっている。また、「地域における多様な主体の連携による生物の多様性の保全のための活動の促進等に関する法律」（二〇一〇年）も、市町村による地域連携保全活動計画の策定を促している。かかる情況にあって、沖縄県は生物多様性に関する地域戦略を検討しているが、この草案（第二稿）では、生物多様性の損失の阻止および抑制策の一つとして海洋保護区が検討されている。

さらに、その一地域である竹富町では、石西礁湖があることから珊瑚礁の保護という点でも海洋保護区の設定が望まれている。その珊瑚礁の保護について、第一〇回国際珊瑚礁シンポジウム（二〇〇四年、於沖縄）では、「危機にある世界のサンゴ礁の保全と再生に関する沖縄宣言」が採択された。そこでは、実効性ある海洋保護区を増やすことが謳われた。注意すべきは、海洋保護区のもつ多義的な性質から、漁業資源の管理という点のみをもってその意義が主張されることもある一方で、あくまで生物多様性の確保こそ目的であって、漁業資源管理はそのための一手段にすぎないという国際社会の動向である。難しいのは、生物多様性を重視すれば大規模な海洋保護区が望ましいが、それは漁業者にとっては操業区域の縮小と同義となることである。[65]

この点、国際社会においては、原生の自然を重視し生物多様性を維持するには漁業を厳格に規制すべきという意見

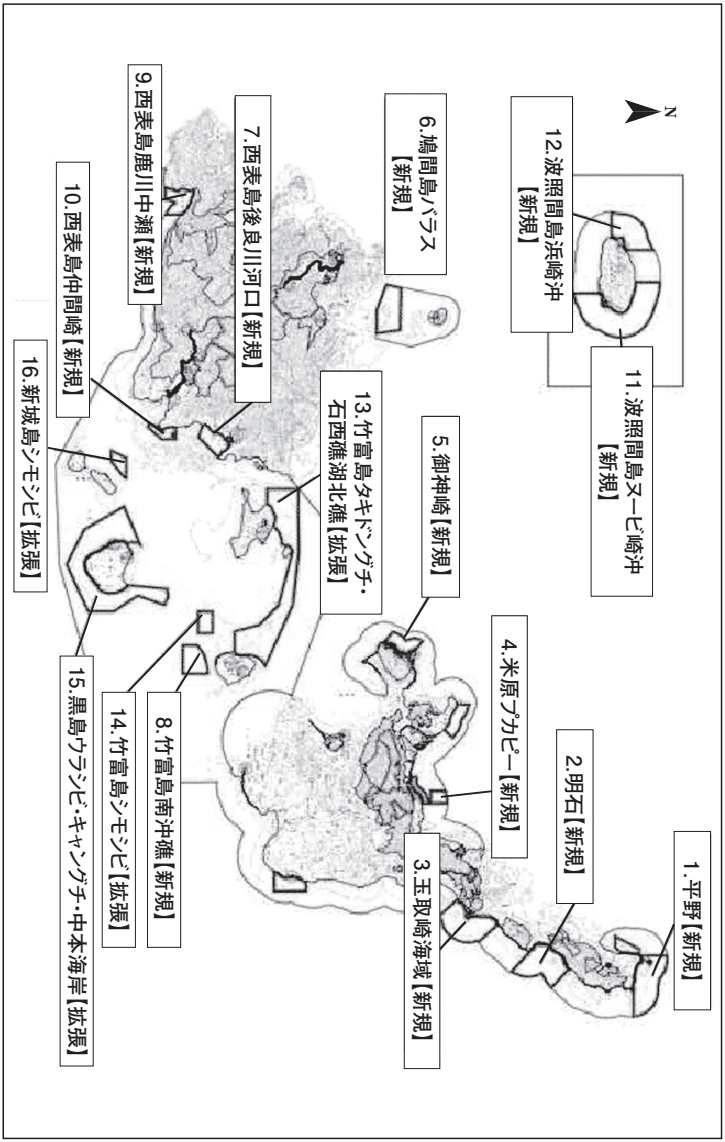
もある。反面、生態系の恵みを十分に発揮させるには持続的な漁業が有用で、とりわけ沿岸に多くの人が住み、海洋資源で生計を立てるアジア太平洋においては、なお生態系と持続的利用のバランスが重要との見解も根強い[66]。注目したいのは、竹富町における海洋保護区構想のなかで、ほぼ開発されていない状態にある西表島西側にあっては、原生の自然環境を残した形での保全が考えられている点である。この西側におけるルールの早急な確立が望まれるのは、石西礁湖における自然環境の悪化を受けて、開発がこの地域にまで及んでくるおそれがあるからである[67]。

2　国立公園の設定を見据えた竹富町の海洋保護区構想

第二章でみた国際的な海洋保護区の動向に鑑みると、自然公園法と異なり、景観の要素が指定基準から外されている[68]自然環境保全法にいう海域特別地区は重要と思われる。その区域設定の基準は、海域内の熱帯魚、珊瑚などの動植物を含む優れた自然環境を保持する海域において、その面積が政令で定める以上のものであることである（二二条一項五号）。実際、竹富町西表島の西端にある崎山湾一帯（一二八*ha*）は、一九八三年に自然環境保全法二七条の適用を受けて日本で唯一の海域特別地区となった。同湾は、その全体が区域に指定されているので、その規制は厳格な実施が求められるべきものの、商業漁業は規制されず、採捕規制の対象となる種も再検討されていない。かようなあり方をみても、日本の海洋保護区が漁業に極めて大きな配慮をしていることがわかる。とはいえ同法が、生態系と生物多様性を踏まえた国際的な海洋保護区に近く潜在的意義を見出せるとの見解は、傾聴に値する[69]。

竹富町は、将来的に世界自然遺産登録を目指す具体策の一環として海洋保護区の設定を掲げている[70]。つまり、町全体を含めた国立公園の設定を目指しているのである[71]。この点、改正された自然公園法および自然環境保全法においては、目的の一つに生物多様性の確保が加えられ、海域公園地区ではこれまでの「点」で捉える海中景観保護から、干潟や岩礁、野生動物などを含む、より広い海域環境の保全が求められている[72]。むしろ陸域の延長として海域を包摂した国立公園を目指すより、海洋保護区の国際的潮流を踏まえて、海域のなかに町が存在するという発想もある[73]。

図１　八重山地域における国立公園の新規指定および拡張海域公園地区



出典：環境省　http://www.env.go.jp/press/file_view.php?serial=19115&hou_id=14761

かかる情況にあって、西表石垣国立公園計画の変更に伴い、新たに波照間島、鳩間島が公園区域に編入された[74]。これによって公園区域は従来の七万二六六六*ha*（うち海域五万二〇九七*ha*）から九万一六七六*ha*（うち海域六万八七一八*ha*）に拡張された（図1）。特に海域公園地区は、従来の約一二倍（一万三七四二*ha*）に拡張されており、これらは国際的な海洋保護区の拡大を考慮したものと評価できる。とはいえ、保護区設定以前に規制該当行為を行った場合には、届け出によってその制限から免れるなど（自然公園法二二条六項）、予防的アプローチの点で規制は十分ではなく、あくまで日本型海洋保護区として認識されていると思われる。そこで、竹富町は、より強制力のある規則の必要性について議論し始めている[75]。

思うに、海洋環境の保全は、国際社会の一般対世的な義務としてＵＮＣＬＯＳが課しており（一九二条）、のちに削除されることとなるが国家責任暫定条文草案（一九七六年）一九条三項には、国家の国際犯罪の一つとして、大気または海洋の大量汚染といった人間環境の保護と保全に不可欠な重要性をもつ国際義務の重大な違反が明記されていた[76]。このことは、国際法的な評価として、高い保護法益として海洋に関する環境問題を認めていることを意味している。すなわち、ここでいう海洋の大量汚染は現在、予防原則との関連で考えられるようになっている。これに鑑みると、公海漁業実施協定六条一、二項において海洋生物資源の枯渇問題もまた同様の原則の適用対象になっていることは、海洋の環境問題には汚染のみならず海洋生物資源の枯渇問題もまた高次の保護法益になりつつあると考えられる。この国際法の評価は、公海のほぼ全域を対象とするに至っているＲＭＦＯが、その機関の規制を遵守しない者は当該公海海域で漁業活動ができないと規定（同協定八条四項）している点で、伝統的な公海漁業の自由が根本からパラダイム・シフトしていることを示唆している。ただし、環境という語は可変的であり、その定義は十分に明確化されていない。とはいえ、みてきたように、国際社会において国連のみならず複数の条約の締約国会合などで議論され、設定に向かっている海洋保護区は、海洋を多面的に捉え、その保護の対象を包括的に管理する方向へ進んでいる。対し

て現状の日本型海洋保護区は、管理対象を特定種という「点」で捉えており、複数の規制対象を含む「面」で捉えるものがほとんどない。したがって、国際社会において今後目指されていく海洋保護区と、日本のそれとは海洋の捉え方自体に大きな差異がみられる。そこで、海洋を多面的に捉えるよう要請しているＵＮＣＬＯＳを受けて海洋基本法が制定され、海洋基本計画が策定されたことに着目すれば、この流れをもった海洋保護区の設定は今後の日本において遅かれ早かれ海洋保護区に多大な影響を与えることが予測されるのである。

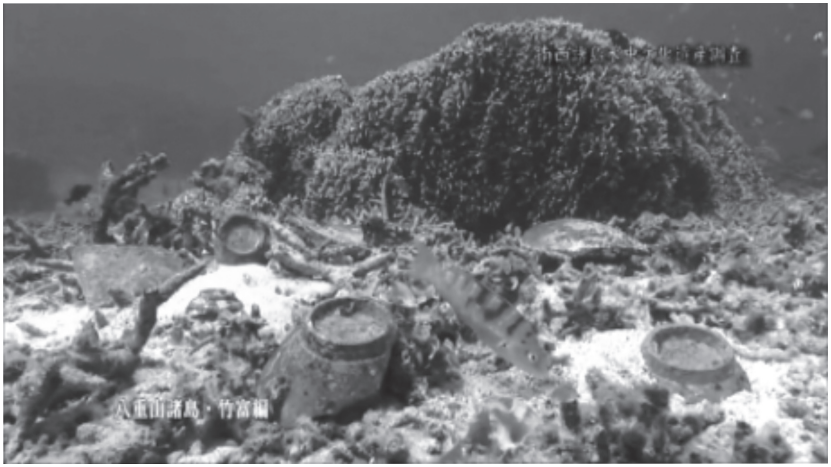
3　水中文化遺産への着目と導入

かような竹富町版海洋保護区設定に向けた動きにおいて、今後は、さらなる海洋の一体的・総合的管理という視点から、新たな側面への留意も求められる。その一つが、文化遺産的側面である。この点、竹富町における海洋保護区は、第二章㈡3でみた文化遺産的側面を考慮するＰＳＳＡを意識していた経緯があり[77]、同じく第二章㈠1でみたＩＵＣＮの分類基準にも合致するので、考慮対象として極めて意義がある。

実際、沖合には水中文化遺産がある（図2）。たとえば竹富島沖には、カーミワリ（甕割れの意）と呼ばれる干瀬（ひし）があり、海底に沖縄産陶器が散在している（図3）。これらは、一八世紀後半以降の琉球・沖縄の域内流通に関わる遺跡と推定され、山原船（やんばる）など[78]が座礁・沈没したか、海難事故により積荷の投棄が行われた結果、形成された可能性が高い[79]。その他、黒島沖では船体の一部と沖縄産陶器が集中する海域も確認されており、船体の一部に角釘（かどくぎ）と思われる痕跡が確認されている。

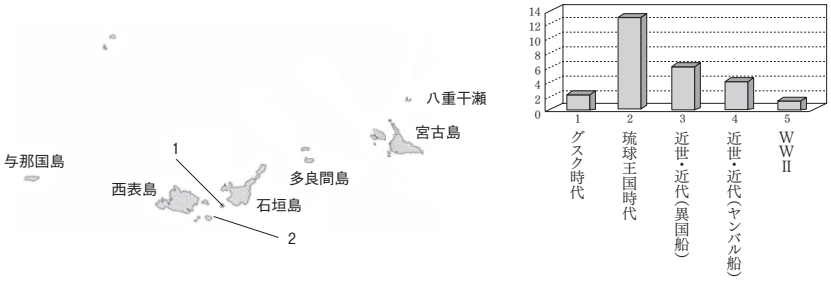
一般に、それら海中遺物の公式の意義が認められると、その周辺を行政上新たに線引きして、当該海域を「埋蔵文化財包蔵地」として公表することがある。たとえば、元寇の遺物の発見によって一九八一年に長崎県鷹島沖が認定されたのがその一つの例である。これとは別に、「周知の埋蔵文化財包蔵地」（文化財保護法九二条一項および九三条二項、改正後は九五条）という法律用語がある。これは、開発などの際に遺物などが発見された場合、当該海域は公式の遺

図２　竹富町周辺海域の水中文化遺産



出典：「南西諸島水中文化遺産　八重山諸島・竹富編」本田京子氏撮影（2011 年）

図３　竹富町における水中文化遺産の分布



番号	遺跡	自治体	時期	内容
1	竹富島東岸沖海底遺跡	竹富町	18 世紀後半～ 19 世紀前半	ヤンバル船積荷
2	黒島沖海底遺跡	竹富町	19 世紀後半	ヤンバル船積荷

出典：宮城弘樹「南西諸島の水中文化遺産」第 2 回日韓共同水中考古学研究会　日本財団助成事業 2010 年度「海の文化遺産総合調査プロジェクト」調査報告会、第 4 回「水中文化遺産と考古学」シンポジウム（2010 年 9 月）52 頁より抜粋。

跡地図および遺跡台帳に記載（文化財保護法九三条一項、改正後は九五条で周知を義務化）されていなかったとしても、当該海底を開発する場合には文化庁長官（実質的には教育長）のもと一定の要件[80]が開発者に求められる対象空間をいう。公式な「埋蔵文化財包蔵地」と「周知の埋蔵文化財包蔵地」の相違は、特に文化財保護法が現行の九五条になって以降、沖縄県における離島の場合は、次の点に注意が必要である。すなわち、地元の市町村ではなく、県の教育委員会が管轄しているので、当該教育委員会が公式の調査報告を行った時点で、「周知の埋蔵文化財包蔵地」となったとみるのが妥当であって、両者に実質的な相違は存しないと考えられる。したがって、その意義を竹富町が海洋保護区の保護対象として訴えることには、十分な正当性があると思われる。

なお、南西諸島における水中文化遺産に関しては、二〇〇〇年以降に分布調査、データベース作成事業が進められており、着実に水中文化遺産の考古学的調査が実施されるようになっている。とはいえ、これまでの確認調査は、南西諸島の主要な六〇余ある有人島のうち事前に情報が寄せられた島の周辺海域にすぎず、南西諸島全域を網羅したものではない。加えて、南西諸島で実施されている調査の多くは基礎データ収集の段階であり、それ自体の詳細調査はほとんど行われていない[81]。

現在、水中文化遺産保護条約が発効して三年で四〇カ国強の締約国を有すること、その他の実効性ある条約などの存在からみて国際的な保護の動向をみてとれるものの、日本には水中文化遺産に関する法律が十分ではない[82]。この点、国の海洋基本計画の再考にあたり、その視点を導入することが求められる。それにより、水中文化遺産を保護するための国内法の修正、もしくは新規立法への路が開かれることになる[83]。また、竹富町の海洋保護区構想が始まったばかりであるからこそ、他の自治体に先駆けて海洋保護区に対する新たな視点を発信していくことに重要な意義があると思われる。

むすびにかえて

これまでの考察から、国際的な動向のなかに竹富町版海洋保護区を位置づけるに際し、以下のことが導かれる。第一に、ＩＭＯにおいて議論されているＰＳＳＡの設定は、必ずしもＵＮＣＬＯＳにおける海域区分を絶対視するものではなく、そのあり方は国際社会で議論されている海洋保護区の設定、特に生物多様性の確保における生態系アプローチの点で注目されることである。これは、日本が漁業に大きく配慮してきた情況にあって、国立公園の設定は本来の景観の保護という別の機能から出発しているが、第四章㈡2でみたように、そこでいう環境には、既に生物多様性の確保も包摂する段階に入っている。

第二に、漁業資源管理を基本とした日本型海洋保護区に、国際社会の潮流にある多面的な海洋保護区に鑑みて、新たな視点を導入するよう期待されることである。すなわち、国際社会における環境の定義は確立するに至っていないが、保護の対象を包括的なものとして捉える海洋保護区の発想が強くなっている現状も否定できない。とはいえ、これを日本ですぐさま実施しようとすれば、日本漁業にとって極めて重要な歴史性、文化性などがないがしろにされかねない。そこで、海洋保護区の多面的な性質から、まずは一側面を加えて海洋の総合的管理に踏み出すために、比較的省庁間の軋轢が少ない水中文化遺産の保護を加えることが望ましいのではないだろうか。これは、第二章㈠1でみたＩＵＣＮの分類基準、第二章㈡2、3でみたＰＳＳＡでの文化遺産的価値に関する議論からも考慮に値するだろう。

これらを踏まえて、竹富町版海洋保護区の構想では、次のことを提案したい。まず、竹富町における広大な国立公園の構想にとって、開発が進んでいない西表島西側の海域、特に海域特別地区の崎山湾がもつ価値は計り知れない。ただし、湾内に集落や人が存在しないこともあって、他地域における海洋保護区と必ずしも同列に論じられない。し

かし、国際社会における鯨類のサンクチュアリー（保護水域）も、はじめて設定された海域では、その生息が知られておらず、そこでの捕鯨活動も検討されていなかった事実から始まっている。[84] したがって、崎山湾の保護区も、日本において多く参照される保護区となっていく可能性は予断を許さない。この点、石西礁湖における自然環境の悪化が及ぼす影響が懸念されるため、市の海洋基本計画を策定している石垣市と自治体の枠を超えた取り組みが求められる。

次に、日本型海洋保護区への新たな視点として、文化遺産的側面を考慮した柔軟な海洋保護区の構想が期待される。とはいえ、竹富町周辺海域では調査段階の水中文化遺産が散見されるが、この事実は町民であっても周知されていないのが現状である。しかし、この新たな側面も踏まえ、国際社会にみられる一体的・統合的管理に基づく海洋保護区を見据えれば、新たな発想の海洋保護区を提示することが求められる。なぜなら、漁業に特化した海洋保護区の設定であっても、そこに水中文化遺産の発想を導入することにより、視点の複合性を対外発信できるからである。[85]

（1）　持続性・環境・水・人口・コミュニティ担当大臣（Minister for Sustainability, Environment, Water, Population and Communities）トニー・バーク下院議員（The Hon Tony Burke MP）による公表（二〇一二年六月一四日）では、ギラード内閣が世界最大の海洋保護区を設定することについて、幾つかの提案とそれに基づく協議を経て最終案にたどり着いたとされている。バーク議員によれば、この最終案は二〇一二年末前には宣言される（declared）とのことである。*Available at* http://www.environment.gov.au/minister/burke/2012/mr20120614.html（Sep. 19, 2012）. 最終案までの経緯および実際の海洋保護区設定の詳細については、次を参照。*Available at* http://www.environment.gov.au/coasts/mbp/reserves/pubs/marine-reserves-proclamation-paper.pdf（Sep. 19, 2012）. なお、豪州政府の官報特別号（No. S116, Wednesday, July 11 2012）では、「環境・生物多様性保護法（一九九九年）」三五款（二）に基づく「海洋保護区の公表案についての告示」が、新たな一連の海洋保護区を宣言する提案には、国民がコメントを付与できるとしている。それを集めた報告は、同法三四四款（一）および三五〇款（一）を受けて、知事が行う公表案を扱う三五一款（一）のもと、先の大臣に提出される。官報特別号では、本告示に基づき新たに四〇の海洋保護区を宣言するとしている。*Available at* http://www.environment.gov.au/coasts/mbp/

reserves/pubs/s116-marine-reserves-gazette-notice-11july2012.pdf (Sep. 19, 2012).

(2) SG/SM/14081, GA/11204, "The Future We Want," UN Secretary-General Ban Ki-moon's remarks to the General Assembly on his five-year action agenda (Jan. 25, 2012).

(3) *See e.g.*, Dalal Al-Abdulrazzak & Stephen C. Trombulak, *Classifying levels of protection in Marine Protected Areas*, 36 Marine Pol'y 579 (2012).

(4) 髙橋進「生物多様性政策の系譜」ランドスケープ研究六四巻四号（二〇〇一年）二九四―二九七頁。

(5) たとえば、ＩＵＣＮの「世界保全戦略」（一九八〇年）など。

(6) 長井正治「国際環境立法と国際組織」永野秀雄・岡松暁子編『環境と法―国際法と諸外国法制の論点』（三和書籍、二〇一〇年）第五章所収、一五二―一五四頁。

(7) 同アプローチの生成過程については、中田達也「漁業補助金協定草案の現段階――ＷＴＯにおける議論と海洋生物資源をめぐる国際規範の生成」湘南フォーラム一六号（二〇一二年）七三―七五、八七頁参照。なお、国連公海漁業実施協定の発効は二〇〇一年、日本につき発効は二〇〇六年。その締約国数は、二〇一一年三月現在で七八の国および機関（Ｇ８、インド、ブラジル、ＥＵなど）。

(8) 大久保彩子「海洋生物資源管理における生態系アプローチ適用の国際比較と日本への政策的含意」海洋政策研究七号（二〇〇九年）六―七頁。

(9) COP5 Decision V/6 Ecosystem approach, para. A 4.

(10) たとえば、坂元茂樹「環境・生物資源の保全のためのとり得る措置――海洋保護区の問題を中心に」海上保全協会『海洋法の執行と適用をめぐる国際紛争事例研究――海上保安体制調査研究委員会報告書』（二〇〇八年）六八、七〇―七一頁参照。

(11) 西谷斉「サンゴ礁保護における国際法の利用可能性に関する一考察」近畿大学法学五四巻一号（二〇〇六年）九九―一〇〇頁。

(12) 磯崎博司「生物多様性に関する国際条約の展開」新美育文・松村弓彦ほか編『環境法大系』（商事法務、二〇一二年）第一二章三七所収、九三四―九三五頁。

(13) 田中則夫「国際法における海洋保護区」中川淳司・寺谷広司編『国際法学の地平――歴史、理論、実証（大沼保昭先生記

念論文集）』（東信堂、二〇〇八年）六四八頁。

（14）同書。

（15）八木信行「海洋保護区等への取組み」海洋政策研究財団編『海洋白書二〇一一　日本の動き――世界の動き』（成山堂、二〇一一年）第二章二節所収、五四頁。

（16）八木信行「生物多様性と海洋保護区」ジュリスト一四一七号（二〇一一年）四〇頁。

（17）尼子直輝氏（環境省自然環境局自然環境計画課）筆者の面談によるインタビュー（二〇一二年三月六日）。

（18）「『ＭＰＡ＝禁漁区』ではない――水産庁の遠藤生態系室長が経過説明」水産週報一八一二号（二〇一〇年）七―八頁。

（19）COP10 Decision X/2 Strategic Plan for Biodiversity 2011–2020, Annex, para. 13, Target 11.

（20）八木・前掲注（16）三九―四三頁。

（21）COP7 Decision VII/28 Protected areas（Articles 8（a）to（e）), para. 18.

（22）Al-Abdulrazzak & Trombulak, *supra* note 3, at 579.

（23）加々美康彦「海洋保護区――場所本位の海洋管理」栗林忠男・秋山昌廣編『海の国際秩序と海洋政策』（東信堂、二〇〇六年）第六章所収、一八六―一八七頁。

（24）林原利明「水中文化遺産――その現状」考古学ジャーナル六三一号（二〇一二年）三四―三五頁。

（25）加々美康彦「国連海洋法条約の実施と海洋保護区の発展――排他的経済水域に設定される保護区に焦点を当てて」海洋政策研究一号（二〇〇五年）二一〇頁。

（26）中田達也「国際海洋法とは」大森正仁編『よくわかる国際法』（ミネルヴァ書房、二〇〇八年）第五章四節所収、七五頁。

（27）加々美康彦「国際海事機関による海洋保護区の構想――特別敏感海域の『追加的価値』をめぐって」海洋政策研究九号（二〇一一年）七頁。

（28）同旨のものとして、同書、四三頁。

（29）奥脇直也「日本における海洋法――海洋権益保護と国際協力のイニシアティブ」ジュリスト一三八七号（二〇〇九年）七七―七八頁。

（30）紹介・加々美康彦「Yoshifumi Tanaka, A Dual Approach to Ocean Governance: The Cases of Zonal and Integrated Management in International Law of the Sea」国際法外交雑誌一一〇巻二号（二〇一一年）一一三―一一六頁。

(31) 日本沿岸域学会「海洋基本計画における『沿岸域の総合的管理』に関する要望——二〇〇七　海洋基本法アピール（第一次）」沿岸域学会誌二〇巻三号（二〇〇七年）一四頁。
(32) 同書。
(33) 清野聡子「水域の公益性から考える生態系サービスの保全と活用——漁業者と市民の共通目標となりえるか？」日本水産学会誌七五巻一号（二〇〇九年）一〇六頁。
(34) 中山充「里海と環境共同利用権」沿岸海洋研究四八巻二号（二〇一一年）一四九—一五二頁。
(35) 環境省「海洋生物多様性保全戦略」第四章五節一項（二〇一一年三月）。
(36) 八木・前掲注（15）五六頁。
(37) 沖合では知事許可漁業による規制のもと、漁業者が自主的に入会管理を行う。また、県域を越える漁場では行政が管理枠を設定し、その詳細を漁業者が決めて共同管理を行う。日高健「漁業の視点からみた沿岸域の総合的管理と『里海』」沿岸域学会誌二一巻一号（二〇〇八年）二二頁。
(38) 中山・前掲注（34）一五二頁。
(39) 向井宏「海域・海洋保護区の効果と現状」環境情報科学三八巻二号（二〇〇九年）二〇—二四頁、加々美・前掲注（23）二一〇—二一二頁。
(40) 東京大学の調査チームが二〇〇九—二〇一〇年に調査した成果によれば、漁業法の枠組みで漁業者が自主的に設定する禁漁区域は、約三八〇カ所存在するとしている。八木・前掲注（15）五三—五四頁。
(41) 農林水産省「農林水産省生物多様性戦略」Ⅳ3—(4)（二〇一二年二月改定）。
(42) 加々美・前掲注（23）二一一頁。
(43) 総合海洋政策本部会合（第八回）議事次第（二〇一一年五月二七日）資料三「我が国の海洋保護区のあり方について」所収、一—四頁。
(44) 日本自然保護協会（NACS-J）・沿岸保全管理検討会提言「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」一五頁。また指定海域とは、「開発区域以外の一定の海域で、海底の地形、海流、餌料生物の分布その他の自然的条件が優れているため漁場としての効用が高く、かつ、漁業生産において重要な地位を占める海域として政令で指定するもの」をいう（一二条一項）。

（45）奥脇・前掲注（29）七八頁。
（46）加々美・前掲注（25）二一九頁。
（47）水産庁『我が国の水産外交について』（二〇〇三年）は、ＥＥＺ、公海にも拡大する傾向にある海洋保護区について「漁業活動自体を否定しかねない主張」と捉えている。これは、漁業活動への影響が強く懸念されるからである。
（48）環境省・前掲注（35）第四章五節二項。
（49）加々美・前掲注（23）二一四―二一五頁。
（50）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」沿岸海洋研究四八巻二号（二〇一一年）一四五頁。
（51）同旨として、牧野光琢「日本における海洋保護区と地域」環境研究一五七号（二〇一〇年）五八頁。
（52）桜井・前掲注（50）一四二―一四五頁。
（53）海洋基本法二六条では、国は、離島の領海およびＥＥＺなどの保全などにおける役割の意義に鑑み、離島について生活基盤の整備など必要な措置を講ずると規定されている。また、海洋施策が展開される際、国境・離島政策にも重点を置くとしている。
（54）小濵啓由「日本最南端の町『竹富町』における海洋政策」海洋政策研究財団ニューズレター二四三号（二〇一〇年）。
（55）田中健治「海洋基本計画と離島振興」しま五四巻一号（二〇〇八年）五五―六一頁。
（56）牧野・前掲注（51）六〇頁。
（57）小濵啓由「循環型社会を創る！　海洋基本法を活用した地域振興策――竹富町海洋基本計画」月刊地方自治職員研修四四巻一一号（二〇一一年）五五―五六頁。
（58）「『国境離島新法を』竹富町海洋フォーラム――川満町長が海洋宣言」八重山毎日新聞（二〇一〇年一〇月一七日）。
（59）吉田勝美氏（竹富町海洋基本計画策定委員会事務局）、筆者の面談によるインタビュー（二〇一二年二月九日）。
（60）市岡卓「沿岸域総合管理と地方公共団体の取組み」海洋政策研究財団編『海洋白書二〇一一　日本の動き――世界の動き』（成山堂、二〇一一年）第一部第一章三節所収、二五―三一頁。
（61）竹富町「竹富町海洋基本計画――日本最南端の町（ぱいぬ島々）から海洋の邦日本へ」二節―継続やること項目六「竹富町版海洋保護区（ＭＰＡ）の制定」（二〇一一年三月）三七、四九頁。

(62) 鹿熊信一郎「サンゴ礁海域における多面的機能・里海・海洋保護区」漁港五二巻三・四号（二〇一〇年）四四―四五頁。
(63) 竹富町・前掲注（61）三七頁。
(64) 鹿熊信一郎「沿岸域における生態系保全と水産資源管理――沖縄県八重山のサンゴ礁海域を事例として」地域漁業研究四九巻三号（二〇〇九年）八二頁。
(65) 鹿熊信一郎「サンゴ礁海域における海洋保護区（ＭＰＡ）の多面的機能」山尾政博・島秀典編『日本の漁村・水産業の多面的機能』（北斗書房、二〇〇九年）第四章所収、九七頁。
(66) 鹿熊・前掲注（62）四二頁。
(67) 小濵啓由発表「境界地域研究ネットワークＪＡＰＡＮ小笠原会議」境界地域研究ネットワークレポート一号（二〇一二年六月）一六―一八頁。
(68) 加々美康彦「海洋保護区」大澤雅彦監修、日本自然保護協会編『生態学からみた自然保護地域とその多様性保全』（講談社、二〇〇八年）第三章五節一項所収、一九〇―一九一頁。
(69) 同書。
(70) 小濵・前掲注（57）五五―五六頁。
(71) 川満栄長氏（竹富町町長）、筆者の面談によるインタビュー（二〇一二年二月一五日）。
(72) 清野聡子「海岸環境の国内と国際の連動」海岸四八巻二号（二〇〇九年）五四頁。
(73) 高橋進教授（共栄大学）、筆者の面談によるインタビュー（二〇一二年三月二二日）。
(74) 官報五七六七号（二〇一二年三月二七日）七―八頁。
(75) 小濵・前掲注（67）一六―一八頁。
(76) 詳細については、川崎恭治「国際社会の共通利益と国家の国際犯罪」大谷良雄編『共通利益概念と国際法』（一九九三年、国際書院）第四章所収、一四五―一四六頁。なお、特別報告者アゴーが準備した「国家の国際犯罪」概念（一九七六年）は、一八条三項において、その列挙事項の一つに「（ｃ）すべての人類に共同の資源のあらゆる者のための保存と自由な共有」をあげていた。大森正仁「国家の国際犯罪と国際責任――国際法委員会の法典化作業を中心に」法学研究五九巻三号（一九八六年）三二―三三頁参照。
(77) 大貫伸氏（竹富町海洋基本計画策定委員会副委員長）、筆者の面談によるインタビュー（二〇一二年二月九日）。

(78) 中国のジャンク式系統の船であり、近海地方を往来していた小型内航船。最南端の波照間島まで衣料品、漆器などの日用雑貨などを運搬していた。北見俊夫『日本海上国通史の研究』（鳴鳳社、一九七三年）五五一―五五八頁。

(79) 宮城弘樹「南西諸島の水中文化遺産の概要」第二回日韓共同水中考古学研究会（日本財団助成事業二〇一〇年度）「海の文化遺産総合調査プロジェクト」調査報告会、第四回「水中文化遺産と考古学」シンポジウム（二〇一〇年九月）四五頁。

(80) 「周知の埋蔵文化財包蔵地」についての規制は次の通り。一、周知の埋蔵文化財包蔵地を土木工事などの目的（埋蔵文化財の調査の目的を除く）で発掘しようとする者は、発掘に着手する六〇日前までに文化庁長官（運用上は、都道府県教育委員会教育長）に届出をしなければならない（文化財保護法九三条一項で準用する九二条一項）。二、届出をした発掘に対し、埋蔵文化財の保護上、特に必要があるときには、文化庁長官は発掘前に、記録の作成のための発掘調査など必要な事項を指示することができる（同法九三条二項）。なお、上記二項の発掘調査などに要する費用は、原則として開発事業者などが負担することとされている。同規定は、改正され、現行法では次のようになっている。第九十五条（埋蔵文化財包蔵地の周知）国及び地方公共団体は、周知の埋蔵文化財包蔵地について、資料の整備その他その周知の徹底を図るために必要な措置の実施に努めなければならない。二国は、地方公共団体が行う前項の措置に関し、指導、助言その他の必要と認められる援助をすることができる。特に一項からわかるように、その周知が義務となっている。

(81) 宮城・前掲注（79）、四九頁。

(82) NAKADA, Tatsuya, *The Centenary Impact Since RMS Titanic Sunk upon Universal Regulation of Underwater Cultural Heritage in International Waters, and the Necessity of New Law-Making in Japan*, Proceedings on the Asian-Pacific Regional Conference on Underwater Cultural Heritage, at 267–268 (Nov. 8–12, 2011).

(83) 岩淵聡文『文化遺産の眠る海――水中考古学入門』（化学同人、二〇一二年）八一―八三頁。

(84) この点については次を参照。J. N. Tonnessen and A. O. Johnsen, THE HISTORY OF MODERN WHALING: TRANSLATED FROM THE NORWEGIAN BY R. I. CHRISTOPHERSEN (University of California Press, 1982) 461. なお、同海域の設定は、一九三七年国際捕鯨取締協定の議定書（一九三八年）第二条によるものである。

(85) 二〇一二年五月一九日に海の生物多様性フォーラム「日本の海の今を考える」（主催：NACS－J、WWFジャパン、日本野鳥の会）が開催され、マルチステークホルダー・ミーティングの考えのもと、議論が交わされた。こうした場にも、水中文化遺産を周知することは有用であろう。自然保護五二八号（二〇一二年）二―一三頁参照。

〈付記〉

執筆にあたって、大貫伸氏（竹富町海洋基本計画策定委員会副委員長）、吉田勝美氏（同委員会事務局）、川満栄長氏（竹富町町長）、小濵啓由氏（竹富町役場企画財政課）、新盛勝一氏（同上）、尼子直輝氏（環境省自然環境局）、高橋進教授（共栄大学）、婁小波教授（東京海洋大学）、稲本守教授（同上）、川辺みどり准教授（同上）にご協力を賜った。記して、深甚なる謝意を表したい。

青木　望美（あおき　のぞみ）

所属・現職　東京海洋大学大学院海洋科学技術研究科博士前期課程

最終学歴　日本大学国際関係学部

所属学会　地域文化学会、国際漁業学会、アジア水中考古学研究所

専攻領域　海洋法、国際法