

海洋保護区・禁漁区の設立における重要な原則

自然のままの姿を残す世界最大の海洋生息地、南極海。この南極海の保護を実現するチャンスが今まさに、私たちの目前に迫っています。南極海の資源を管理する国際組織である、南極の海洋生物資源の保存に関する委員会（Commission for the Conservation of Antarctic Marine Living Resources, CCAMLR）は、南極海に海洋保護区（MPA）を指定する権限を与えられています。南極大陸を取り巻く南極海には、実に1万種近くもの独特で、多様な生物が暮らし、その多くは地球上でも南極海でしか見られません。ところが、CCAMLRを通じて大規模海洋保護区を設立する動きを支持しない国々が多く現れ、南極海の保護は今、岐路に立たされています。

AOA（Antarctic Ocean Alliance、南極海連盟）は30以上の国際環境保護団体が共に南極海保護の実現を目指し活動する連合組織で、南極海の多様性を確保する大規模かつ恒久的な保護体制の確立には複数の重要な理由があると考えます。その理由とは、海洋の健全性を確保する上で**予防的原則**の適用が成功を導いていること、**気候変動や海洋酸性化の影響調査**やその他の科学調査を行うための、**手つかずの自然を残す研究所となる場が必要であること**、保護が実現した暁にはそれが短期的ではなく**恒久的となる必要があること**、そして最も肝心なのは、南極海に**重要な保護遺産を残す数少ないチャンスが今、まさに私たちの目前にある**ということです。以下に解説しますがこれらの論点は、南極海の大規模かつ恒久的な保護を実現するためにCCAMLRは一刻も早く、断固として行動を起こさなければならないと強く主張しています。

CCAMLR加盟各国がその責務の遂行を目指し努力を続けるのに合わせ、AOAは、南極海での海洋保護区・禁漁区設立に際しての重要な原則と目的について、忘れてはならない留意事項を以下に述べます。

「CCAMLR自体は2004年以降、南極海の多様性を保護するため代表的な海洋保護体制を確立することに対し、強い姿勢で、継続的に尽力してきました。」



カニクイアザラシ Image by Cassandra Brooks.

保護の責務に応える

国際社会では近年、世界の海洋における生物多様性の保護を目的とした数多くの重要な公約や行動期限を実現できない状態が続いています。例えば2010年の生物の多様性に関する条約が掲げた保護目標や、持続可能な開発に関する世界首脳会議（WSSD）にて採択されたヨハネスブルグ実施計画、そしてミレニアム開発目標（MDG）などです。MDG報告書2012年版によると、世界の国々が2010年の生物多様性保護の目標達成の機会を逸したことで、取り返しのつかない結末を招くおそれがあるそうです。

2012年のリオ+20（リオデジャネイロで開催された国連持続可能な開発会議）にて採択された成果文書「The Future We Want（我々が望む未来）」では、「海洋保護区のような地域を基盤とした保護措置は、国際法に準拠し、利用可能な最善の科学情報に基づいたものであれば、生物多様性の保全とその各構成要素の持続的な利用を実現する手段として重要である」（2012年7月27日国連総会で採択された決議）と強調され、各国代表が地球上の生物多様性の保護を求める姿勢が改めて示されました。

CCAMLR自体は2004年以降、南極海の多様性を保護するため代表的な海洋保護体制を確立することに対し、強い姿勢で、継続的に尽力してきました。目標とする代表的な海洋保護体制の確立に向け、CCAMLRはすでに数々の重要な段階を乗り越えてきました。CCAMLR加盟各国に今、求められるのは、CCAMLR管理海域の大半をカバーする複数の大規模な海洋保護区・禁漁区の指定にこぎつけるという行動を起こすことです。

協力と共通の責務の遺産

CCAMLR がこれまでに達成してきた数々の偉大な成果は、南極条約体制下での CCAMLR 加盟各国間の協力と連携の精神が具現化されたものと言えます。CCAMLR が代表的な海洋保護区・禁漁区体制を整備できれば、全加盟国の共通の責務としてこの遺産はさらに拡充され、保護区案を個々に提案した国の責任とはまったく違った意味を持ちます。人類の利益のために南極海特有の生物多様性を保護しようと CCAMLR が指定する海洋保護区は、特定の国に属するものではなく、全加盟国に保護区管理計画と研究・モニタリング業務の策定および実施を通じて互いに協力する機会を与えるものとなります。

気候変動と南極海

気候変動の影響により、南極にはすでに大きく変貌してしまった地域があることが、最近の研究でわかってきました。さらに、二酸化炭素吸収量の増加と共に南極海の酸性度が増し、新たな危険を引き起こしています。実は、南極海では炭酸カルシウム的一种であるアラゴナイト（あられ石）の飽和度が低いため、地球上で最初に広範な酸性化を強いられる海域となる可能性が高いと、すでに研究者が明らかにしています（McNeil, BI and RJ Matear, 2008）。他にも黒色炭素（南極で化石燃料の不完全燃焼が起きた際に生じる）が南極に及ぼす影響も懸念を要することが示唆されています。



氷上のアデリーペンギン

Image © Greenpeace / Roger Grace.

海洋保護区・禁漁区がもたらす恩恵

海洋保護区・禁漁区は気候変動と海洋酸性化という状況に大きな利点をもたらすものです。

第一に、海洋保護区・禁漁区は気候変動と海洋酸性化の影響の調査を容易にし、自然変動や人間活動による影響との区別を可能にする場となります。南極は、人類が定住することのないまま何千年もの間、進化を遂げてきました。人為的干渉や影響がほとんど、あるいはまったくない区域もあり、そこでは研究者は、様々な種や生態系が環境変化に対しどのように反応するか解明する機会を得られます。海洋保護区・禁漁区の設立により特定の人間活動を除去もしくは制限すれば、研究者にとっては考慮すべき因子をより少数に限定できるようになります。

第二に、海洋保護区・禁漁区は人間活動によるストレスを軽減し、それにより生物種や生態系が気候変動や海洋酸性化の悪影響に対する復元力を増す可能性があります。気候変動と海洋酸性化の影響は海洋保護区でも免れないものですが、その他の生態系ストレス、つまり漁業や汚染、資源採取といった圧力が制限されれば、生物の環境変化に対応する能力は高まるはずなのです。海洋保護区・禁漁区が十分な規模を持ち、互いに関連するネットワークを形成していれば、重要な生態系プロセスをすべて保護し、すべての重要な生活史の段階を保護することができます。

温暖化の進行が地球上で最も遅い海域は「気候レフュージア(避難場所)」の役割を果たすことができます。つまり、氷と冷たい海水なしには生きてゆけない生物たちにとって最後の生息地になるのです。ロス海は、南極海の中でも通年の海水が残る最後の海域になると、気候変動に関する政府間パネル（IPCC）が予測しています。その海氷は今後数年間、拡大を続けてから安定し、その後は減少に転じると予測されています。したがって、ロス海は海氷に依存する生物にとっての「レフュージア」となるだけでなく、海氷域の変化を調べ、海氷や海水温の変化に様々な生物種や生物群集がどのように適応するか、あるいは適応に失敗するかなどを調べるために重要な海域となります。

CCAMLR による気候変動への対応

上記の利点を踏まえ、CCAMLR 海洋保護区設立の一般的枠組み（CM 91-04）に掲げられた6つの目標のうち2つを以下に述べます。

- 「自然の変動と長期的な変化をモニタリングする、あるいは資源採取やその他の人間活動が南極海の生物資源と、それを含む生態系とに及ぼす影響をモニタリングするための、科学調査のための基準地の設立」
- 「気候変動の影響に対する復元力または適応力を維持するための海域の保護」

CCAMLR は、資源管理に関する意思決定に際し、気候変動への配慮と海洋酸性化の影響を緊急に考慮に入れることに賛同し、「捕獲対象種とそれに依存または関連する種に関する現行のモニタリングプログラムは適宜、改善し、気候変動の確固とした、タイミングのよい指標を提供できるようにする」ことの必要性に言及しています。気候変動と海洋酸性化がもたらす脅威に対処することは、CCAMLR にとって、南極東岸海洋保護区とロス海海洋保護区を設立するというこれまでの合意と公約について行動を起こす大きな理由となります。

効果的な保護の実施： 海洋保護区デザインの原則

代表的な海洋保護体制の整備に向けた CCAMLR の様々な活動は、CM 91-04 第 2 段落に示された、合意された保護目標を支持する、多くの重要な原則や基準に配慮し、裏付けられたものです。科学委員会からの勧告では、南極東岸およびロス海の海洋保護区案は CM 91-04 に挙げる合意された保護目標を満たすものであると明言されています。

これら保護区案はさらに、代表的な海洋保護体制の整備を進めるにあたり CCAMLR が合意し、頻繁に話し合っている 3 つの原則、「包括性、妥当性、代表性」を満たすものです。

包括性 – 個々のバイオリージョン（生物域）であらゆるタイプの生態系について網羅する必要性。

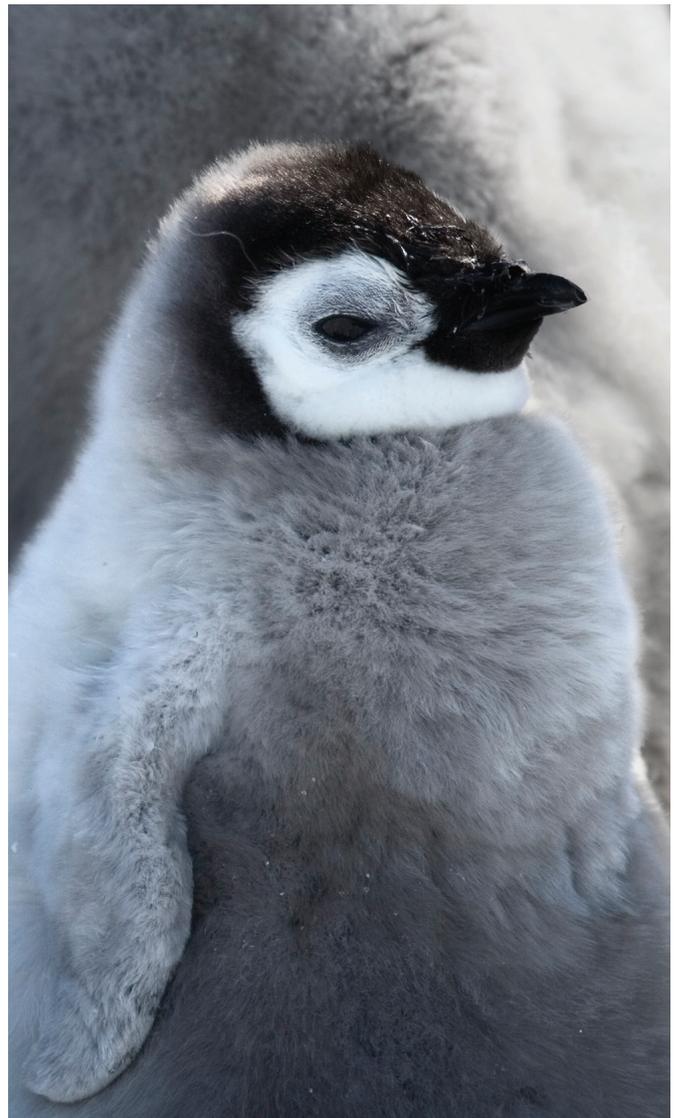
妥当性 – 個体群、種、生物群集の生態的な存続可能性と健全性の保護を確実にするため、海洋保護区を適切な大きさとする。

代表性 – 海洋生態系の生物多様性を代表するものとして十分な海洋保護区であること。

予防策

複数の国際法で正式に述べられ、広く実行されている予防的原則は、CAMLR 条約（南極の海洋生物資源の保存に関する条約）創設当時の根本的な要素です。

CAMLR 条約第 2 条では、海洋生物資源をめぐる CCAMLR による意思決定の中核を成すものは予防的手法と生態系アプローチの基盤であると定めています。この中核となる目標により、CCAMLR は 3 つの保護原則に準じて保護目標を達成する義務が課されます。CCAMLR が保護目標を達成する能力は、科学的知見の状態によって制限できるものではありません。資源管理に関する意思決定では、科学的知見の不足に関連した不確実性を考慮すべきであり、完全な知識が存在しない現状では「予防的」手法を取るべきです。



コウテイペンギンのヒナ Image by John B. Weller.

CCAMLR による保護への取り組みが発展するにつれ、予防的手法の適用について合意が形成され、決定されました。資源管理の意思決定における予防的手法の適用は、漁獲高上限の設定や、探索的漁業の進展、混獲への対応、脆弱な海洋生態系の保護といった活動の中心的存在となりました。海洋保護区の設立は、真に予防的な措置を確実なものとするために CCAMLR が利用できる保護の仕組みとして最も効果的なものの 1 つなのです。

海洋保護区は広大なものが効果的

海洋保護区・禁漁区は、生息地が広範な海域に及ぶ海鳥や回遊魚などの動物たちの分布をすべてカバーできる十分な大きさとし、また気候変動や海洋酸性化の影響で環境条件が変貌するに伴い動物たちが棲みかを移動することを可能にするものである必要があります。

適用期間

一部の CCAMLR 加盟国は海洋保護区に関する最近の討議の中で、CCAMLR 管轄海域の海洋保護区・禁漁区に有効期限を設けるよう提案しています。

しかし、国際協定に基づく海洋保護区・禁漁区の定義、あるいは概念として一般に受け入れられているもので、有効期限を定めたものは存在しません。なぜなら、海洋保護区設立の時点で、将来その保護区がいつその必要性を失うかを判断することは不可能だからです。その代わりに、管理や研究に関する再評価条項を設け、状況に応じ柔軟に対応できる体制を整えており、それにより海洋保護区は長期的な保護目標を達成できるほか、海洋保護区内で許可されている人間活動の管理措置について合理的な時間が経過した時点で見直し、必要に応じ調整することができます。このサンセット条項の概念は漁業の禁漁期間・水域設定で適用されることはありますが、保護区管理における前例は皆無であり、生物多様性に関する条約 (CBD) や国際自然保護連合 (IUCN)、北東大西洋の海洋環境保護に関する条約 (OSPAR) をはじめとする多くの国際機関が採用する海洋保護区の定義とは相入れないものです。

IUCN の定義によれば、海洋保護区は「地理的な境界線が明確に定められた空間で、法的または他の効果的な手段により認知され、専用の空間とされ、管理されており、自然とそれに関連する生態系サービスおよび文化的価値の長期的な保護を実現するためのもの」とされています。

「保護地域は永続的に管理されるべきであり、短期的・一時的な管理方法を用いるべきではない。短期的給付金による農地休耕、商業林の輪作管理、暫定的禁猟区域などの一時的な施策の対象地は IUCN が認める保護地域ではない。」

保護区管理区分適用ガイドライン (Dudley, 2008) より。

IUCN 発行の保護区管理区分適用ガイドラインでは、この定義で用いられた特定の語句の意味を次のように説明しています。「保護地域は永続的に管理されるべきであり、短期的・一時的な管理方法を用いるべきではない。短期的給付金による農地休耕、商業林の輪作管理、暫定的禁猟区域などの一時的な施策の対象地は IUCN が認める保護地域ではない。」

海洋保護区・禁漁区がもたらす利点は時と共に生じるものです。海洋保護区・禁漁区設立のための投資や、その結果生じた恩恵は、ひとたび保護が解除されてしまえば瞬く間に消失してしまいかねません。歴史的な資源搾取による負の影響から回復の途上にある場所では、生物や生息地が完全な状態に回復するまでに数十年、あるいは数百年もの年月を要する場合があります。また、恒久的な保護により研究者は長期研究プログラムを確立し、長期的なデータセットを作出できるようになり、これは気候変動の調査や非常に長期にわたる傾向に続いて変化する生態系システムやプロセスのモニタリングを行う上で特に重要です。

保護区指定をある期日で自動的に終了する条項は、長期的保護目標の達成に至らず、海洋保護区の主要な概念に則するものではありません。海洋保護区・禁漁区は世界中の最善の実践法と一致した、恒久的なものとし、目的達成について検証する定期的な再評価を取り入れるべきです。

結論

ロス海と南極東岸海域の保護区案は、CAMLR 条約の規定および実践に適合しており、適切な予防的、恒久的、かつ大規模な保護を提供すると同時に、一部の海域では商業漁業の継続を許可するというものです。CCAMLR 加盟諸国は約束を守り、海洋の長期的な持続可能性を左右するこの傷つきやすい生態系のためのリーダーシップ、先見性、そして良質な管理を誇示しなければなりません。

2013 年 10 月ホバートで開催される CCAMLR 総会は、海洋保護に對し先進的な手法を取り入れる点で CCAMLR は世界をリードすると示す歴史的なチャンスです。ロス海海洋保護区と南極東岸海洋保護区の設立は、国境を越えた既存の取り組みを実践に移す手段であり、その実践により、南極大陸を取り巻く独特な海洋生物を未来の世代のために確実に保護できるのです。これが実現されれば、未来への遺産の創出に向けた良質な基盤となり、CCAMLR にとっても誇りとなるでしょう。

AOA とは

AOA (南極海連盟) は世界中で活躍する環境保護団体と著名人から成る連合組織で、南極の重要な海洋生態系の大規模な保護を実現するため共に活動しています。会員組織にはビュー慈善財団、グリーンピース、WWF、南極南大洋連合 (Antarctic and Southern Ocean Coalition, ASOC)、クジラ・イルカ保護協会 (Whale and Dolphin Conservation Society, WDSC)、国際人道協会 (Human Society International)、ミッション・ブルー (米国)、国際動物福祉基金 (International Fund for Animal Welfare, IFAW)、オーシャンズ 5 (米国)、ディーブウェーブ (ドイツ)、ラスト・オーシャン、グリーンバージョン・ハブ (中国)、韓国環境運動連合 (Korea Federation for Environmental Movement, KFEM)、フォレスト & バード (ニュージーランド)、ECO (ニュージーランド) など、また協賛団体には自然資源防衛協議会 (Natural Resources Defense Council, NRDC)、オセアナ、テラマー・プロジェクト、国際極地財団 (International Polar Foundation) (英国)、プラント・ア・フィッシュ、海洋の現状に関する国際プログラム (International Programme on the State of the Ocean, IPSO)、オーシャン・プロジェクト、ブルーム協会 (フランス)、オーシャンケア (スイス)、エコシス・アクション、オーシャンプラネット (オーストラリア)、Corail Vivant (ニューカレドニア) などがあります。AOA 大使を務めるのは俳優のレオナルド・ディカプリオとエドワード・ノートン、海洋学者シルビア・アール博士、実業家サー・リチャード・ブランソン、中国人実業家・冒険家ワン・ジン、韓国人俳優ユ・ジテなどです。