海洋生物多様性保全戦略(案)に対する意見

団体名:公益財団法人 世界自然保護基金ジャパン (WWF ジャパン)

担当者:自然保護室 前川 聡

住 所:東京都港区芝 3-1-14 日本生命赤羽橋ビル 6F

電 話: 03-3769-1713 電子メール: <u>maekawa@WWF.or.jp</u>

意 見

以下の41点について意見を述べる。

第3章 海洋生物多様性及び生態系サービス

- 4. 人間活動の海洋生物多様性に及ぼす影響
 - (1)海洋生物多様性への影響要因

14頁 22行 (1)海洋生物多様性への影響要因

【意見】観光業などの漁業以外の過剰利用についても言及するべきである。

【理由】サンゴ礁域等においては、レジャーダイビングやスノーケリング等の観光利用によるサンゴの破壊が起こっており、今後被害が拡大する恐れがあることから、主要な人為的要因として位置づけるべきである。WWFジャパンの調査によれば、沖縄県石垣島において頻繁に観光利用される地点でのサンゴ破壊は利用されない地点の7倍にのぼっていた。同様の問題は各地で起こっており、すでに沖縄県慶良間諸島では観光利用者数制限が実施されている。

【参考】吉川ら(2008)平成 18・19 年度「石垣島白保サンゴ礁における観光利用の実態と被害状況の調査」調査報告書. WWF ジャパン

1) 生物の生息場の減少をもたらす物理的な開発行為

14 頁 32 行

【意見】河口域において河川を分断する開発行為(河口堰など)は、汽水域を消滅させるもので、汽水域特有の生態系、生物相を破壊し、採貝などの漁業を成り立たなくさせてきたことを明記すべきである。

【理由】長良川河口堰、利根川河口堰などで明らか。

14 頁 32 行

【意見】内湾、内海などの閉鎖性水域では、埋立、干拓、港湾などの各種開発行為によって、特に環境悪化が進行したことを明記するべきである。

【理由】東京湾、大阪湾、瀬戸内、有明海などで明らか。

14 頁 38 行

【意見】港湾から沖に向けての航路浚渫は、航路周辺の土砂が航路に流れ込むため、定期的に浚渫を繰り返すことによって、周辺海域の海底砂泥が流出するという影響を及ぼ

していることを明記するべき。

【理由】港湾付近の干潟や浅海域の底質状態の悪化について、これまで常に無視されて きており、明示すべき問題である。

2) 生態系の質的劣化をもたらす海洋環境の汚染

15頁 8行

i. 陸域活動起源の負荷

【意見】陸域活動起源の負荷要因に土砂を加えるべきである。

【理由】サンゴ礁域においては、ヘドロだけではなく、開発や農地から発生する赤土が 浅海域に堆積することでサンゴに悪影響が出ている。

3) 漁業に関連する問題

15 頁 31 行

(前略) ウナギやクロマグロのように種苗の大部分を天然資源に依存している魚種については資源への影響が懸念されること(後略)

【意見】餌となる天然資源についても、資源への影響が懸念されることに言及すべきで ある。

【理由】魚食性の養殖種、特に大型魚類の養殖においては、餌となる天然資源を大量に 給餌する必要があり、養殖が対象種以外の種の過剰利用を引き起こすことが懸念される ため。

4) 外来種によって引き起こされる生態系の攪乱

15 頁 38 行

| 4)外来種によって引き起こされる生態系の攪乱

【意見】「外来種」は、「<u>外来生物</u>」に修正すべきである。以下、全て「外来種」は、「<u>外</u> <u>来生物</u>」に修正すべきである。

【理由】「外来生物」の定義は『(定義等)第二条 この法律において「特定外来生物」とは、海外から我が国に導入されることによりその本来の生息地又は生育地の外に存することとなる生物。』とされており、「外来種」とはされていない。

15 頁 39 行 野生生物の本来の移動能力を超えて(後略)

【意見】「野生生物」を次のように変更すべきである。「<u>本来の生息地又は生育地の外に</u> 存することとなる生物」

【理由】野生生物とすると野外で生息している生物だけが対象になってしまう。

15 頁 40 行

(前略)捕食や競合による在来種の減少や交配による遺伝子の攪乱を引き起こし、(後略)

【意見】「特定外来生物被害防止基本方針」の記述を踏襲すべきである。すなわち「在来生物 (我が国にその本来の生息地又は生育地を有する生物をいう。以下同じ。)の捕食、採食や踏み付けによる自然植生への影響、在来生物との競合による在来生物の駆逐、土壌環境のかく乱、在来生物との交雑による遺伝的なかく乱等の生態系への被害や、かみつきや毒等による人の生命や身体への被害、農林水産物の食害等による農林水産業への被害を及ぼし、又は及ぼすおそれがあるものがあり、このような外来生物への対策が必要となっている。」

【理由】現在の書きぶりでは、「自然植生への影響」や「在来生物との競合による在来生物の駆逐」「土壌環境のかく乱」など外来生物法が対象としている範囲が欠落することになる。

16 頁 2 行

(前略)もともと我が国にはいなかった種や国内に自然分布しているものの明らかに海外からはいってきた種が 96 種確認されており (後略)

【意見】「種」を「<u>種類</u>」とすべきである。また、「96 種」ではなく「97 種類」と修正すべきである。

【理由】外来生物法では「種」ではなく「種類」の記載としている。その理由は、種ではなく属や科の単位で対応する仕組みとなっている。

16頁 4行

例えば、船舶のバラスト水に混入した生物や船体に付着した生物が、遠 方の海域まで運ばれ、バラスト水の排出等により、当該海域で定着し、 固有種の減少などの生態系の攪乱や漁業活動への被害を引き起こすこ とが近年指摘されている

【意見】次のように修正すべきである。「例えば、<u>わが国において、</u>船舶のバラスト水に 混入した生物や船体に付着した生物が、<u>国外の遠方の海域まで運ばれ、</u>バラスト水の排 出等により、当該海域で定着し、<u>相手国の</u>固有種の減少などの生態系の撹乱や漁業活動 への被害を引き起こすことが近年指摘されている。」

【理由】日本は、バラスト水の世界最大の輸出国であり、日本から運ばれた生物が諸外国で大きな問題を起こしている現実があり、その点、認識すべきである。

【意見】「サキグロタマツメタ」のみならず海産無脊椎動物についても言及すべきである。 例えば「チチュウカイミドリガニ」「モクズガニ属」など。

【理由】沿岸域における侵略的な外来生物については、防除が間に合っておらず深刻な 状況となっている。

- (2) 海域特性を踏まえた影響要因
 - 1) 人間活動の影響を強く受ける沿岸域

17 頁 32 行 特に閉鎖性海域では現在もなお貧酸素水塊や赤潮の発生が見られ、魚介 類の減少などの問題が生じている。

【意見】次のように修正すべきである。「(前略)<u>魚介類の減少などの問題が生じ、漁業</u>に悪影響を及ぼしている」

【理由】赤潮や貧酸素水による漁業被害が各地で起きている。

- 第4章 海洋生物多様性の保全及び持続可能な利用の基本的視点
 - 2. 海洋の総合的管理

19頁 28行 2. 海洋の総合的管理

【意見】次のように加筆すべきである。「また、関連する国内法令を適切に運用し、関連 所轄省庁、国と地方自治体、多様な利害関係者間の調整と連携の強化が求められている」 【理由】陸域と海域を一体のものとして管理、保全していくためには、関連省庁、都道府県・市町村の担当部局、関係機関で個別に対応するのではなく、連携し互いに補完し合うことが重要である。本文 39 頁 5 行で例示されている知床世界自然遺産地域の事例は国の関連省庁、地方自治体(北海道と斜里・羅臼町)、民間(漁業者、研究者等)の役割をひとつの保全管理計画の中で位置づけた意義が大きい。縦割り行政と表される弊害は取り除く必要がある。

3. 我が国周辺の海域の特性に応じた対策

24 頁 24 行 表 1 (1) 生態系・生物資源等の特徴

【意見】「・南日本の砂丘海岸を中心にアカウミガメ北太平洋系群が産卵する。小笠原及 び南西諸島ではアオウミガメが産卵する。南西諸島ではタイマイが産卵する。」と修正す るべきである。

【理由】アオウミガメは南西諸島の複数の島で毎年産卵が確認されており、タイマイも 沖縄島、八重山諸島などで産卵が確認されている。

4. 地域の知恵や技術を生かした効果的な取組

 27 頁 22 行
 (前略) 持続可能なかたちで利用することは、海洋を利用する者の責任

 でもある

【意見】「持続可能な利用をすることは、海洋を利用する者の責任でもある。」と修正すべきである。

【理由】前段(27 頁 21 行)では「効果的な海洋の生物多様性の保全及び持続可能な利用を推進することが重要である」となっているが、この書きぶりでは排他的に沿岸域漁場を利用するものによる利用のあり方についてのみ言及しており、結果として持続可能な利用が実現しているか否かが曖昧である。

27 頁 38 行 「里海」の定義について

【意見】里海の定義を明示すること。不用意に里海という言葉を使うべきではない。

【理由】沿岸域において、人手を加えて高い生産性と生物多様性の保全が図られている 実例があるのなら、まずそれを示すこと。里山と比較して、里海の定義や考え方につい ては未だ異論も多く、しっかりと説明すべきである。

28 頁 1 行

【意見】次のような記述を追記し、生物多様性の保全が、利用の前提であることを強調すべき。「ただし、『里海』の名の下に利用が優先され、生物多様性の保全に配慮を欠いた事業が行われないよう細心の注意が必要である。」

【理由】親水性を高めるための護岸整備などが里海の名の下で行われており、生物多様性への影響を与えている事業・地域が見られることから。

- 5. 海洋保護区に関する考え方の整理
 - (2) 我が国の海洋保護区の現状

30頁 13行 また、既存の保護区においても、必要に応じて規制の強化を図ったり(後

略)

【意見】次のように修正すべきである。「また、既存の保護区においても、<u>保護管理計画</u>の策定や改訂を行ったり、必要に応じて規制の強化を図ったり」

【理由】既存の保護区は一部を除いて、保護管理計画が未策定であったり、利用計画中心であったりと、生物多様性の保全上不十分であることが多い。また、保護区の管理手法の改善策として規制の強化が最初に列挙されることは、保護区に対して「規制をかけて利用を制限する」という誤解を増長させかねない。どのような規制が必要かといった議論も、住民を含む関係者によって策定・検討された保全管理に対するビジョンに基づくべきである。

第5章 海洋生物多様性の保全及び持続可能な利用の施策の展開

- 1. 情報基盤の整備
 - (2) 生物多様性の保全上重要度の高い海域の抽出

32 頁 16 行

【意見】次の一文を挿入すべきである。「5年程度を目途に行う生物多様性国家戦の見直 しを念頭に適当なタイミングで、新しい知見を反映させられるよう重要度の高い海域の 再抽出も実施してゆく。」

【理由】10頁32行に記述されているように、「海洋の生物種に関しては陸域に比べてわかっていないことが多く、浅海でもいまだに多くの新種が見つかっている」ことから、抽出基準の目安のひとつとなる EBSA 特定のための科学的クライテリアに該当するような重要な発見は今後も続くと思われる。重要度の高い海域は、一度の抽出で固定化せずに、新しい知見を反映させ、更新していく仕組みづくりが重要である。

32 頁 18 行 また、前述したような我が国周辺の海域の区分とその特徴も踏まえ、それぞれの海域に特徴的な生態系等が漏れのないように抽出を行う。

【意見】次のように修正すべきである。「また、前述したような我が国周辺の<u>生態的区分</u> 及び海域の区分とその特徴も踏まえ、それぞれの海域に特徴的<u>で代表性をもった</u>生態系 等の漏れがないように抽出を行う。」

【理由】重要海域の抽出にあたっては、図 2 に示された海域区分だけではなく、図 1 に示された生態的区分についても考慮すべきである。現行の表現では、深度に対する概念が無く、深海等が対象から漏れる可能性がある。また、生物多様性条約においても、生態的に代表性を持った保護区ネットワークを構築する勧告が出されており、留意すべきである。

32 頁 24 行

【意見】次の一文を挿入すべきである。「なお、抽出により選外となった海域は、開発適地であるとの誤解をされないように十分な注意を促す必要がある」

【理由】保護が必要な海域を予防的視点からの効果的な保全を図るために、生物多様性

の保全上重要度の高い海域の抽出することは有効であるが、そのデメリットのひとつに、 選外となった海域は、開発適地であるとの誤解を招く点がある。選外となった海域の中 には、特定のクライテリア、もしくはクライテリア外の保全に資する重要な要素を持ち 合わせた海域も存在する。

- 2. 海洋生物多様性への影響要因の解明とその軽減政策の遂行
 - (1) 開発と保全の両立

33 頁 3 行

【意見】事業アセスの限界や問題点について言及すべきで、ゼロ代替案を含む、政策、 計画段階でのアセスメントの導入の必要性を盛り込むべき。

【理由】現行の事業アセスによる環境配慮では、生物多様性の保全を実施することは難 しいケースがしばしば見られる。海洋保護区の設置とともに、開発計画を行う際の早期 の環境アセスメントが必要である

33頁 4行 (前略) 開発後に生じる影響も含め、予め環境への影響について調査・予測・評価を行い(後略)

【意見】次のように修正すべきである。「開発後に生じる影響、<u>ならびに事業区域の周辺</u>域にも及ぼす影響も含め、予め環境への影響について調査・予測・評価を行い」

【理由】特に大型の開発事業の場合、関連施設の開発や土地利用形態が変化することによって、事業区域周辺域にも深刻な環境影響が及ぶおそれがあるが、現行の環境影響評価法では周辺域への影響評価が軽視されている。

33頁 5行 その結果に基づき、環境の保全について適切に配慮する必要がある

【意見】現行レベルの環境影響アセスの運用やミティゲーションで開発と保全の両立が成立しうる様なニュアンスの記述になって居るが、石垣空港建設などの例に見られる様に形式だけのおざなりな運用に終わって居る事が多い。「絶滅の恐れのある生物が生息・生育している場合、保全を優先した判断が必要」と言った強い記述が求められます。

【理由】生物多様性条約第 10 回締約国会議において今後 10 年間の目標が定められ、世界的によりいっそう保全が求められている。

33頁 5行 また、個別事業の実施に先立つ上位計画や政策の策定などの早い段階から生態系への考慮がなされることも重要である

【意見】次のように修正すべきである。「また、<u>生物多様性基本法(平成二十年六月六日</u> 法律第五十八号)の施行により第二十五条、事業計画の立案の段階等での生物の多様性 に係る環境影響評価の推進が求められていることから、個別事業の実施に先立つ上位計 画や政策の策定など早い段階から生態系への考慮がなされることも重要である。」

【理由】生物多様性基本法が施行され、後法優先の原理から同法25条を遵守すべきである。

- (2) 生態系の質的劣化をもたらす海洋環境の汚染負荷の軽減
 - 1) 陸域活動期限の負荷

33 頁 23 行

【意見】汚濁、水質悪化の問題に加えて、陸域の土地改変に伴う沿岸域の生物多様性の 劣化などについて記述すべきである。

【理由】陸域生態系と海洋生態系の関連性など、海洋生物多様性の保全を進める上で必要となる陸域の生物多様性の保全の必要性についても言及しておくべき。

(3) 適切な漁業資源管理

34頁 29行 (前略)藻場・干潟を含む漁業環境の保全・想像を図る必要がある

【意見】次のように修正すべきである。「藻場・干潟を含む漁業環境の保全・<u>再生</u>を図る 必要がある。」

【理由】漁業環境の創造は必ずしも生物多様性保全につながらない。戦略でめざすべきは健全な生態系をもった漁業環境を維持、復元することである。漁業環境の創造という表現は、漁港や養殖施設の新規建設を想起させる他、開発行為の代償措置として解釈される可能性が高い。創造という言葉を使用する場合は、明確な定義や具体的な例示が必要である。

34 頁 33 行

(前略)関係国による地域漁業管理機関などの枠組みを通じて科学的根拠に基づき漁業資源の適切な保全と持続可能な利用を図っていくことが重要である

【意見】次のように修正すべきである。「関係国による地域漁業管理機関などの枠組みを通じて科学的根拠<u>と予防原則に基づき</u>漁業資源の適切な保全と持続可能な利用を図っていくことが重要である。」

【理由】科学的な不確実性が存在する場合であっても、「予防原則」(または、

「precautionary approach」)を考慮し、漁業資源の適切な保全と持続可能な利用を図ることを明記すべきである。

(4) 生態系の攪乱を引き起こす外来種の抑制

34 頁 37 行

(4) 生態系の撹乱を引き起こす外来種の抑制

【意見】次のように修正すべきである「生態系の撹乱を引き起こす<u>外来生物の根絶およ</u>び抑制」

【理由】外来生物の防除として現段階では「根絶」を目指しており「封じ込め」(抑制)の段階ではない。

35 頁 3 行

(4) 生態系の撹乱を引き起こす外来種の抑制

【意見】バラスト水管理条約の早期批准に向けて検討するとすべきである。

【理由】前記したとおり、わが国は、バラススト水の最大の輸出国であり、相手国の海 洋生態系に大きな影響を及ぼしている。バラスト水管理条約に批准し、国内法を整備す べきである。

3. 海域の特性を踏まえた対策の推進

(1) 沿岸域

35 頁 24 行

【意見】沿岸域の特性として、特に河口域には、汽水域が形成されることを重要視するべき。

【理由】汽水域の重要性に関する記述が見当たらない。

35 頁 27 行

複数の影響要因の関連性に配慮し、国、地方公共団体、企業、漁業者、 住民等の多様な関係者の連携を図ることが重要である。

【意見】連携すべき多様な関係者に「研究機関・専門家」を追記すべきである。

【理由】科学的な見地から助言、分析を行う研究機関・専門家は、計画の立案、実施、 評価に重要な役割を果たす。今以上の積極的な関与を促すためにも、記述するべきであ る。

35 頁 38 行

【意見】次のような一文を挿入すべき。「また、依然として河川を通じて生活雑排水や産業排水による富栄養化も深刻で、排水設備や合流式下水処理施設の改善を推進する他、一般家庭や事業者に対し適切な指導、普及啓発を図る必要がある。」

【理由】例えば、サンゴは貧栄養の海域に生息しており、農地や市街地からの排水による富栄養化がその劣化の要因の一つとなっているため。

36 頁 16 行

閉鎖性海域は、その物理的な形状から外海との海水交換が悪いために汚染物質が溜まりやすく(後略)

【意見】「閉鎖性海域は(中略)水交換が悪いために汚染物質がたまりやすく」という記述を再検討すること。

【理由】閉鎖性水域は、諫早湾閉め切り前の有明海で見られたように、奥部では潮汐が大きく、湾口では潮流が速く、海水が強く撹拌され、酸素が行き渡り、赤潮や貧酸素水の発生はほとんどなかったと言われる。閉鎖性水域だから汚染物質がたまりやすいのではなく、潮流潮汐に影響を与えるような開発をしたから汚染物質がたまりやすくなったのではないのか。

4. 海洋保護区の充実とネットワーク化の推進

37頁 6行 (前略) 予防的視点から制約や規制をかけるもので(後略)

【意見】以下のように修正すべきである。「予防的観点から<u>資源利用のあり方を調整し、</u> 適切な管理措置を実施するもので」

【理由】海洋保護区を「予防的観点から制約や規制をかけるもの」と解釈することは、 利害関係者に対し、「保護区の設置が経済的不利益を昂じる」というネガティブな印象を 与えかねない。誤った認識を増長させる表現は避けるべきである。

(1) 設定の推進と管理の充実

37頁 22 行 | 沿岸域の砂浜・藻場・干潟・サンゴ礁等の生態系は(後略)

【意見】沿岸域の保全対象生態系に河口(汽水域)、集水域を含めるべきである。

【理由】沿岸域生態系は河川との関連性が強く(35頁28行)、これらを移動する生物種

も多い。河口(汽水域)は生物多様性の保全と利用上、重要な環境である。エコシステムアプローチ(30 頁 31 行)を推進する上で、海洋保護区の一部として位置づけるべきである。

(2) ネットワーク化の推進

39 頁 12 行

【意見】より大きな空間スケールでの海洋保護区ネットワークの事例として、我が国が推進する東アジア・オーストラリア地域渡り性水鳥重要生息地ネットワークの事例を紹介すべきである。例えば、次のような一文を挿入すべきである。「東アジア・オーストラリア地域渡り性水鳥重要生息地ネットワークの参加地は、2011年2月現在、14か国100か所におよぶ。これらは科学的な基準に基づき評価された渡り性水鳥の重要生息地であり、多くの沿岸域を含んでいる。各参加地では自治体やNGOが主体となった保全活動の他、国内外での交流事業や研修活動等も実施されている」

【理由】渡り性水鳥(特にシギ・チドリ類)は干潟・沿岸域の指標種として用いられている他、カラーフラッグや発信器等を用いた調査により、重要生息地間の移動が証明されている種群である。また、モニタリングサイト 1000 によって、国内の調査体制が確立しており、参加基準に基づく重要生息地の評価が可能である。これは本戦略 38 頁 33 行に記述される CBD で採択された海洋保護区ネットワーク構築のための科学的指針の要件を満たす。我が国は 1996 年のネットワーク発足当時からネットワーク運営に中心的な役割を果たしており、今後のさらなる推進も含め、我が国の戦略の重要な施策として明瞭に位置づけるべきである。

39 頁 27 行

【意見】我が国の排他的経済水域を越えて移動する海洋生物の保全に国際的に貢献するために、ボン条約の早期批准をめざし、関係省庁、団体、関係各国と調整を積極的に図る。

【理由】広域を移動する生物の保全には国際的な連携は必用不可欠である。ボン条約の 批准をめざし、関係省庁と連携の上、積極的に調整を図るべきである。

5. 社会的な理解及び市民参加の促進

40 頁 11 行 農林水産業においては、生物の生息・生育等に配慮した方法で生産され た農産物等について付加価値をつける取組が始まっている。

【意見】次のように修正すべきである。「(前略)生物の生息・生息<u>および周辺の生物多様性に配慮した方法で生産された農林水産物</u>(後略)」

【理由】生物資源等の利用については、生態系を基盤としたアプローチを用いることが 推奨されていることから、採取、採捕の対象となる種だけではなく、その種を含む周辺 環境を構成する生物多様性保全についても十分な配慮が必要である。

40頁 16行 このような制度の普及や環境に配慮した商品に付加価値を付けるブランド化の取り組み等も重要である。

【意見】①多様な利害関係者の参加を含め、透明性のある仕組みの確保、②認証を取得した生産活動が、生物多様性保全や持続可能な利用を実現しているかのモニタリング、の2点について言及すべきである。

【理由】ブランド化を推進するのであれば、認証制度の質を一定におさめるべきだが、例としてあげられた2種の認証制度の実態には相違点もあり、一括して「認証制度のブランド化」の推進をうたうことに無理がある。