



HOKKAIDO UNIVERSITY

Title	韓国の海洋・沿岸管理政策について：海洋保護区（MPA）を中心に
Author(s)	河，鍊洙
Citation	新世代法政策学研究，19，165-191
Issue Date	2013-01
Doc URL	https://hdl.handle.net/2115/52465
Type	departmental bulletin paper
File Information	19_4.pdf



韓国の海洋・沿岸管理政策について —海洋保護区(MPA)を中心に—

河 鍊 洙

目 次

はじめに

I 韓国の海洋保護区域の歴史的経緯

1. 2006年「海洋生態系の保全及び管理に関する法律」制定以前の海洋関連保護区域
2. 2006年「海洋生態系の保全及び管理に関する法律」制定以降の海洋保護区

II 韓国MPAの管理・運営実態

1. 韓国MPAの法的根拠
2. 韓国MPAの指定基準、及びその手続き
3. 韓国MPAの管理・運営実態

※事例紹介

終わりに

はじめに

国際海洋法において海洋環境保護に関する歴史は、それほど長い歴史を有するわけではない¹。従来は、主に海洋投棄による海洋汚染の防止・規

¹ 国際海洋法の歴史的変遷過程に関しては、以下の文献を参照されたい。栗林忠男編著『海洋法の歴史的展開』有信堂（2004）。島田征夫編著『国際海洋法』有信堂（2010）。

制を中心に発展してきたものが²、1972年スウェーデンのストックホルムで開催された「人間環境会議」を機に、国際社会の関心は、俄かに海洋の環境保護に集まるようになった。翌年の1973年には、まずは国際海事機関（IMO）により「1973年の船舶による汚染の防止のための国際条約」（MARPOL 条約）、及び1978年の MARPOL 条約の修正・追加議定書（MARPOL 73/78）が採択され、さらに1973年から開始した第三次国連海洋法会議においては、海洋の環境保護に関する本格的な議論が展開されるようになった³。

およそ十年の歳月を経てようやく採択された国連海洋法条約においては、海洋環境保護歴史においてはじめて本格的かつ包括的な規定を設けることに成功した。しかし、国連海洋法条約における海洋環境保護に関する諸規定（第12部 海洋環境の保護及び保全）は、国際社会において初めて海洋の環境保護に関する普遍的・包括的規定を成立させたという意義は大きいものの、その具体的な実施に関しては、いわゆる海洋先進国の海洋利用の制限に対する懸念から、必ずしも十分なものではなかった。多くの部分において（例えば同条約第207条～第212条）強制的規定ではなく、勧告的規定または一般的方針を示したものに過ぎなかったのである。したがって、海洋環境保護・保全に関する具体的かつ実効的規程の成立に関しては、別途の国際条約の成立や各国の国内法実施に委ねているところが少ない⁴。

こういった中、海洋環境保護に関する国際社会のさらなる注目を集めたのは、1972年の国連人間環境会議の20周年を記念して、1992年ブラジルの

リオで開催された「国連環境開発会議（UNCED）」（リオサミット）である。同会議では、いわゆる「リオ（Rio）宣言」や「森林原則宣言」、「アジェンダ（Agenda）21」、そして多数国家間条約である「気候変動枠組み条約」と「生物多様性条約」等が相次いで成立し、1990年代に入っようやく国際社会は、海洋の環境保護に関して具体的かつ実効的な保護、特に生態系アプローチによる海洋環境保護に目を向けるようになった⁵。このような国際社会の動向を踏まえ、沿岸諸国は、上記の個別の国際条約の成立だけでなく、海洋環境保護のための国内立法を実行するようになったのである⁶。

このような国際社会の変化に応じるかのように、沿岸諸国は、国内立法を通じて海洋環境保護に関する立法措置を取り始め⁷、韓国もまた海洋に関する政策を、それまでの海洋利用中心から「海洋の環境保全・保護と持続可能な開発との共存」へと転換したのである。

本稿は、このような背景を踏まえ、近年、海洋の環境保護レジームとして注目されている海洋保護区（Marine Protected Area、MPA）を中心に、その韓国の実態を検証することを目的とする。主な内容としては、まず韓国の海洋関連保護区域の形成の歴史的背景や経緯について簡単に言及した後、「韓国MPA」⁸の法的根拠や、実際のMPAの現状（指定現状）及び管理・運営実態について分析・検討するとともに、いくつかの問題点や課題について考えてみたい。

なお、本論に入る前に、そもそもMPAとは何か、その定義について簡単にふれておきたい。

² 海洋環境保護に関する国際条約としては、「1954年の油による海洋の汚染防止のための国際条約」（海水油濁防止条約）をはじめ、いわゆるジュネーブ海洋法四条約の中の公海条約（第24・25条）・大陸棚条約（第5条7項）等をあげることができよう。詳細は、富岡仁「海洋環境保護の歴史」栗林・前掲書248頁～251頁、島田・前掲書155頁～156頁、を参照されたい。

³ 第三次国連海洋法会議における海洋環境保護に関する詳細な議論、及び国連海洋法条約における海洋環境保護規定の詳細に関しては、以下の文献を参照されたい。富岡・前掲論文251頁～255頁、島田・前掲書159頁～169頁。

⁴ 国連海洋法条約における環境保護規定の限界については、崔宗和『現代国際海洋法』ドゥナン出版（2008）166頁、を参照されたい。

⁵ 海洋環境保護に関する国際社会の動向に関しては、加々美康彦「海洋保護区——場所本位の海洋管理——」栗林・前掲書188～190頁、を参照されたい。

⁶ 海洋環境保護に関する沿岸諸国の国内立法実行に関しては、加々美・前掲論文、189頁～205頁、参照。

⁷ 加々美・前掲論文189頁。『沿岸・海洋保護区域の統合管理体制構築の方案研究』韓国海洋水産開発院（KMI）（2004.12）（基本研究2004-07）60頁～82頁。

⁸ 後述するように、本稿において「韓国MPA」または「韓国海洋保護区」と称した場合は、後述（図-1）の「狭義のMPA」を意味する。

MPAの定義

MPAの定義に関して国際的にもっとも一般的に用いられているのは、世界自然保護連盟（IUCN）⁹による定義である。IUCNは、次のように定義している。

「その区域を覆う水体と、それに付随する動植物相および歴史的文化的な性質を含む、潮間帯あるいは潮下帯で、その一部またはすべての環境が法律によりあるいは他の有効な手段により保護されたもの」¹⁰

このような定義に基づき、表－1でみられるように、MPAの管理目的に応じて、さらに六つに類型化し分類している。

表－1 IUCNによるMPAの分類¹¹

区分	名 称	例
I	厳正な保護のための区域（Strict protection）	厳正自然保護区（Strict Nature Reserve）・原生自然保護区域（Wilderness Areas）
II	生態系の保存とリクリエーションのための区域（Ecosystem conservation and recreation）	国立公園（National Park）
III	自然的特徴の保存のための区域（Conservation of natural features）	遺跡（Natural Monument）
IV	積極的管理に基づく保存のための区域（Conservation through active management）	生息地・種の管理区域（Habitat/Species Management Area）
V	景観の保護とリクリエーション（Landscape/seascape conservation and recreation）	景観保護区域（Protected Landscape/Seascape）
VI	自然の生態系の持続可能な利用のための区域（Sustainable use of natural ecosystems）	資源管理保護区域（Managed Resource Protected Area）

⁹ IUCNは、1948年に設立された世界最大の自然保護団体である。会員は、国家、政府機関、非政府機関で構成され、180を超える国から1万人以上の科学者と専門家がIUCNとの協力関係を築いている。本部は、スイスのグラン（Gland）にあり、凡そ1千人ほどのスタッフは40を超える国と地域で活動している。詳細は、以下のウェブサイト参照されたい。<http://www.iucn.org/>

¹⁰ Any area of intertidal or subtidal terrain, together with its overlaying waters, and associated flora, fauna, historical and cultural features, which has been reserved by law or other effective means to protect part or all of the enclosed environment. (IUCN, Resolution 17.38 of the IUCN General Assembly, 1988, reaffirmed in Resolution 19.46, 1994)

¹¹ 表－1は、田中則夫監修「海洋保護区の国際法的検討（平成15年度外務省委託調査研究）」（平成16年、外務省海洋室）を参考にしたものである。

このようなIUCNによるMPAの定義は、多種多様で、海洋の環境保護・保全、及び資源の持続的管理・利用等、かなり広い範囲に及んでいる。

一方、日本の環境省による定義は、次の通りである。「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」¹²

韓国のMPAもまた、IUCNや日本の定義と類似している。まず韓国の国内法上では、次のように定義している。すなわち、「海洋生態系の保全及び管理に関する法律」第1章第2条（定義）14項によれば、「海洋保護区域とは、海洋生物多様性が豊富で、生態的に重要であるか、海洋景観等、海洋資産が優れ、特に保全する価値が大きい区域として、第25条の規定により、国土海洋部長官が指定する区域をいう」とする¹³。一方、韓国の国土海洋部の実務マニュアルによれば¹⁴、海洋保護区域とは、「海洋及び公有水面において（空間）、保護価値が高い生物種、生息地、景観、歴史、文化遺産（対象）を、効果的に保護するため（機能）、法律及び制度（手段）により指定される特定の地理的範囲」と定義する。このいずれの定義もIUCNの定義によれば、MPAの範疇に収まるものであり、事実、上記の立法もIUCNの定義を参考にして作成されたものである。

I 韓国の海洋保護区域の歴史的経緯

韓国において、海洋及び沿岸の生態系保護に関する関心が高まったのは、1990年代中盤からである。その背景には、二つの要因が考えられる。まず一つは、国際的要因である。前述の1992年の国連環境開発会議（UNCED：

¹² 同定義は、日本環境省「海洋生物多様性保全戦略」におけるMPAの定義である。環境省「海洋生物多様性保全戦略公式サイト」参考。<http://www.env.go.jp/nature/biodic/kaiyo-hozen/guideline/06-5.html>

¹³ 韓国国内法のすべては、以下のサイトで閲覧することができる。国会法律知識情報システム <http://likms.assembly.go.kr/law/jsp/law/Main.jsp>

¹⁴ 『海洋保護区域の管理実務マニュアル』国土海洋部 海洋政策局 海洋生態課（2010.5）1頁。

リオサミット）で採択されたリオ宣言やアジェンダ21、そして気候変動枠組条約や生物多様性に関する条約（CBD）のような国際条約の採択とともに、1995年に採択された「陸上活動からの海洋環境の保護に関する国際行動計画（GPA）」等の国際社会における海洋環境保護に関する国際情勢の変化が韓国国内にも大きな影響を与えたといわれている。

いま一つは、国内的要因である。1990年代中盤、韓国シファ湖の防潮堤（防波堤）建設による同湖の（水質）汚染、セマングム干拓事業（埋立地）による湿地の生態系損失が国内の世論に注目され、以後、国内における環境・生態系保存に対する認識の高揚が海洋保護区域制度の必要性を促したといわれている¹⁵。

表－2（韓国海洋関連法制史一覧表）でみられるように、海洋利用や水産資源の確保と管理に重点が置かれていた従来の海洋関連法制（例えば、漁業資源保護法や領海法等）は、1995年の「海洋科学調査法」を筆頭に、1999年の「湿地保全法」、1995年から検討されはじめ凡そ10年の歳月を経て2006年には「海洋生態系の保全及び管理に関する法律」が制定され、この法律に基づいて、海洋保護区（MPA）が指定され、運営されている。

表－2 韓国海洋関連法制史一覧表

制定年月日	法名	備考
1952. 1. 18 (国務院告示第14号)	大韓民国隣接海洋の主権に対する大統領宣言	1965年日韓漁業協定により、日本に対しては効力中止。
1953. 12. 12 (法律第299号)	漁業資源保護法 第1次改正（1966. 4. 23） 第2次改正（1996. 8. 8） 第3次改正（2008. 2. 29）	（1965年日韓漁業協定により、日本に対しては一時、効力中止）
1953. 9. 9 (法律第295号)	水産業法	第42次改正 (2011. 7. 25法律第10947号)

¹⁵ 『海洋保護区域の管理体制構築に関する研究——保護区域の指定・管理指針、及び事後評価のための基礎モニタリング指針の開発研究——』海洋水産部（2005. 12）1頁。

1961. 12. 6（法律813号）	海洋事故の調査及び審判に関する法律	第18次改正 (2011. 6. 15法律10802号)
1970. 1. 1 (法律第2184号)	海底鉱物資源開発法	第14次改正 (2011. 4. 14法律第10596号)
1977. 12. 31 (法律第3037号)	領海法 第1次改正を通じて「領海及び接続水域法」に名称変更（1995. 12. 6）	第2次改正 (2011. 4. 4法律第10524号)
1986. 12. 31 (法律第3909号)	海上交通安全法 海事安全法（第18次改正を通じて名称変更）	第18次改正 (2011. 6. 15法律第10801号)
1992. 2. 8 (法律第5913号)	沿岸管理法	第20次改正 (2010. 5. 31法律第10331号)
1995. 1. 5 (法律第4941号)	海洋科学調査法 第1次改正（1996. 8. 8）（法律第5153号） 第2次改正（1999. 2. 5）（法律第5809号） 第3次改正（2008. 2. 29）（法律第8852号）	
1996. 8. 8（法律第5151号）	排他的経済水域法	第1次改正 (2011. 4. 4法律第10523号)
1999. 2. 8（法律第5866号）	湿地保全法	第11次改正 (2012. 2. 1法律第11257号)
2006. 10. 4 (法律第8045号)	海洋生態系の保全及び管理に関する法律 第11次改正（2010. 1. 27）（法律第9982号）	第12次改正 (2011. 5. 19法律第10676号)
2007. 1. 19 (法律第8260号)	海洋環境管理法	第16次改正 (2011. 7. 21法律第10892号)
2007. 8. 3 (法律第8629号)	海洋深層水の開発及び管理に関する法律	第9次改正 (2011. 4. 14法律第10599号)
2008. 3. 14 (法律第8898号)	ホーベイ・スピリツ号油流汚染事故被害住民の支援、及び海洋環境の復元等に関する特別法	第3次改正 (2011. 5. 19法律第10677号)

表－2－① その他の関連法規

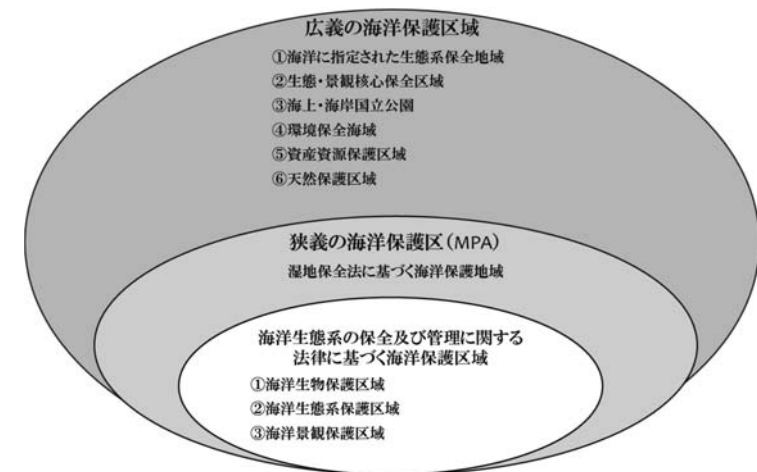
制定年月日	法 名	備考
1980. 1. 4 (法律第3243号)	自然公園法	第38次改正 (2011. 4. 5法律第 10548号)
1990. 8. 1 (法律第4257号)	環境政策基本法	第14次改正 (2011. 7. 21法律第 10893号)
1990. 8. 1 (法律第4260号)	水質環境保全法	第44次改正 (2011. 7. 21法律第 10893号)
1990. 8. 1 (法律第4258号)	環境汚染被害紛争調整法 ※第2次改正により「環境紛争調整法」 に名称変更 (1997. 8. 28法律第5393号)	第9次改正 (2011. 4. 28法律第 10615号)
1991. 12. 31 (法律第4493号)	環境改善費用負担法	第13次改正 (2011. 7. 21法律第 10893号)
1997. 12. 13 (法律第5447号)	独島等、島嶼地域の生態系保全に関する 特別法	第7次改正 (2011. 4. 28法律第 10612号)
1999. 12. 31 (法律第6095号)	環境影響評価法	第10次改正 (2011. 7. 21法律第 10892号)
2007. 8. 3 (法律第8620号)	無人島嶼の保全及び管理に関する法律	第7次改正 (2011. 5. 19法律第 10666号)
2008. 3. 21 (法律第8946号)	環境保健法	第3次改正 (2011. 7. 21法律第 10892号)

表－2－② 海洋関連法規廃止法令

廃止年月日	法 名	備考
1953. 9. 9	朝鮮漁業令 ※朝鮮漁業令（制令第1号）1929年1月 に公布	法律第295号
1962. 1. 20	海岸警備法	法律第1004号
1990. 8. 1	環境保全法	法律第4257号
1999. 1. 29	韓国海洋水産開発院法	法律第5733号
2002. 5. 13	海洋開発基本法	法律第6700号
2007. 1. 19	海洋汚染防止法	法律第8260号

無論、1999年の「湿地保全法」及び2006年の「海洋生態系の保全及び管理に関する法律」によって初めて韓国において海洋保護区（MPA）が設定されたわけではなく、それ以前においても類似の保護区域は、多数、存在していた¹⁶。しかし、韓国において「海洋保護区」という名称が使われるのは、通常、1999年の「湿地保全法」及び2006年「海洋生態系の保全及び管理に関する法律」によって指定・設定された海洋の保護区域のみである¹⁷。以上の議論を踏まえ、韓国における海洋保護区概念を図式化すれば、下記の図－1（韓国における海洋保護区概念図）となる。

図－1 韓国における海洋保護区概念図



以下では、韓国において初めて海洋の生態系の保全・保護を目的として制定された「海洋生態系の保全及び管理に関する法律」を一つの基点とし、それ以前の海洋関連保護区域と、それ以降の海洋保護区に分けて検討したい。

¹⁶ IUCNの定義に基づけば、韓国においては、2005年現在、凡そ400を超えるMPAが存在することになる。『海洋保護区域の管理事業の評価』国土海洋部 海洋管理公団（KOEM）（2009）1頁。

¹⁷ 前掲書1～5頁。

1. 2006年「海洋生態系の保全及び管理に関する法律」制定以前の海洋関連保護区域

2005年現在、韓国の海洋関連保護区域は、計12の法律と、4つの関連部署の管轄により指定・運営されている（この内、11か所が、後の2006年「海洋生態系の保全及び管理に関する法律」に基づき海洋保護区として指定され、管理・運営されている。つまり、名称や管理・運営の実態は変わったものの、場所そのものは同一のものである）。現況を表にまとめると、以下の表－3の通りとなる。

表－3 2005年現在 韓国海洋関連保護区域一覧

名 称		関連法律	管轄部署	指定 所数	最初 指定 年度	指定面積 (km ²)
水産 資源 保護	水産資源保護区域	国土の計画及び利用に関する法律	建設交通部 海洋水産部	10	1975	3,864.97
	保護水面（※－①）	水産業法	海洋水産部	5	1972	23.666
	育成水面（※－②）			10	1992	88.8147
	水産資源管理水面（※－③）	育てる漁業育成法（10・11条）	海洋水産部	未指定		
	貝類生産指定海域	水産物品質管理法	海洋水産部	6	1973	290.950
	特定漁業禁止区域	水産資源保護令	海洋水産部	不明	1963	不明
自然 生態系 保存・ 保全	海中景観地区	海洋水産発展基本法	海洋水産部	未指定		
	湿地保護地域（※－④）	湿地保全法	環境部 海洋水産部	5	2001	140.728
	生態系保全地域	自然環境保全法	環境部 海洋水産部	4	2002	70.374
	海上・海岸国立公園	自然公園法	環境部	4	1968	3,348,430
	特定島嶼	独島等島嶼地域の生態系保全に関する特別法	環境部	155	2000	10,223.098

	鳥獣保護区	鳥獣保護及び狩猟に関する法律	環境部	476	1984	802. 21
	天然保護区域	文化財保護法	文化観光部	6	1972	35. 256
	生物圏保全地域	ユネスコ MAB (Man and the Biosphere)	文化観光部	1	2002	23. 037
その他環境管理	環境保全海域	海洋汚染防止法	海洋水産部	4	1999	1, 882. 130
	特別管理海域			5		2, 890. 510
	漁場管理海域	漁場管理法	海洋水産部	未指定		
	漁場管理特別対策					

出典：『我が国海洋関連保護区域に関する制度整備の方向』（2004）韓国海洋水産開発院（KMI）より（一部、筆者により修正を加えたことを断っておく）

※－①保護水面：水産業法67条＝水産動物の産卵及び水産動植物の種苗、稚魚の成長を保護する目的で、市・道知事の申請により海洋水産部長官が指定（漁業行為を禁止）。

※－②育成水域：同水域は、水産業法70条及び71条に基づいて、定着性水産動植物が大量に生息する水面または水産資源の助成のための水産種苗を放流するか、施設物を設置した水面であって、市・道知事が海洋水産部長官の承認を得てする海域（水産資源の推定量と生産計画量を考慮して限時的に指定することが特徴）。

※－③水産資源管理水面：2009年に、トンヨン・テアン海上牧場に設定。（資源乱獲性漁労を禁止：2年以下または1000万ウォンの罰金：ただしレジャー釣りは許容）

※－④最初の湿地保護地域：2001年、ムアン保護地域（同法8条）（なお、同地域は、現在も韓国のMPAとして継続している）

上記の各海洋関連法令に関する韓国海洋水産開発院（KMI）の分析によれば、次のようにまとめることができる¹⁸。

韓国は、海洋水産部の発足（1996年発足、2008年国土海洋部に改編）とともに、「湿地保全法」や「自然環境保全法」等に基づいて、多様な海洋

¹⁸ KMIは、上記法令の分析において、指定・解除・管理保全計画・行為制限・出入制限・生産制限・衛生調査・汚染源調査・水質環境調査・生息実態調査・住民意見調査・損失補償・罰則・管理主体設置及び報告などの項目に分け、詳細に分析している。『我が国海洋関連保護区域に関する制度整備の方向』（2004）韓国海洋水産開発院（KMI）90頁～93頁、102頁～117頁。

保護区域を指定し、これにより海洋資源及び海洋生態系保全に焦点を当てた海洋保護区域制度を実施し始めたという。具体的には、まず各海洋関連保護区域については、保全及び管理計画を立てるよう誘導しており、その管理手段として、許容行為列挙方式（Positive system）と制限行為列挙方式（Negative system）を併用している点を指摘する。さらに、比較的最近指定された湿地保護地域と、生態系保全地域の指定に基づく行為制限により、該当地域の住民に対する支援を法制度的に確保できたという。また貝類生産指定海域は、特別に行為制限を設けていないものの、徹底した衛生調査と、その結果による生産制限という方法で管理されているところ、さらに湿地保護地域と生態系保護地域は、地域住民と地方自治体の意見をくみ取ってその指定を決定しているところが、その特徴であると指摘する。

しかし、一方で、海洋保護区域と関連した個別法令及び管理主体の多元化により、海洋に対する総合的管理を担っている海洋水産部が海洋保護区域の総合的管理主体となれず、その役割が制度的に制限されていると指摘する。また、「どのような保護区域であれ、軽重の差はあるものの、行為制限による生活の不便や経済的制約等、地域住民は不利益を強いられるため、これに対する適切な被害住民のための制度的保障が必要」であると指摘する¹⁹。さらに、厳格な行為制限により管理される水産資源保護区域は、住民支援、住民意見考慮、損失補償、土地受容（買い取り）等に対する制度的保障が十分になされていないため、このような制度的不備が、政府の政策不信や、地域住民間の葛藤を生み出していると指摘する²⁰。

以上の検討を踏まえて、2006年以前の海洋関連保護区域に関しては、次のような問題点や課題を指摘することができよう。

まず、当時の韓国の海洋関連保護区域は、統合的な管理システムがなく、個々の法律が定める目的によって指定されたため、重複指定、非合理的指定、制度間の衝突などの問題が指摘できよう。次に、当該海洋関連保護区域周辺に居住する地域住民は、生活において大変な負担を強いられており、

財産権が侵害されるなどの経済的不利益さえ生じたといわれている。このような事態により、海洋関連保護区域に関する社会的共通認識が得られず、合理的でかつ必要な保護区域制度の実現が困難であったとされる。最後に、海洋関連保護区域の重複指定による制度間の衝突や管理の非効率性、指定基準の不明確性、管理主体の非専門性、科学的調査及び資料の蓄積の不十分さ、そして地域住民の不参加などが指摘できよう。

2. 2006年「海洋生態系の保全及び管理に関する法律」制定以降の海洋保護区

韓国において、法律上はじめて海洋保護区を定義し規定しているのは、「海洋生態系の保全及び管理に関する法律（施行令・施行規則を含む）」である。まず同法律第2条（定義）14項において、海洋保護区とは「海洋生物多様性が豊富で、生態的に重要であるか、海洋景観等、海洋資産が優れ、特に保全する価値が大きい区域として、第25条の規定により、国土海洋部長官が指定する区域」と定めている。

そして同法律25条は、「海洋保護区」の指定及び管理について、次のように定めている。まず同条第1項において、「国土海洋部長官は、次の各号のいずれか一つに該当し、海洋生態系及び海洋景観などを特別に保全する必要がある区域を海洋保護区域として指定・管理することができる（2008. 8. 29改訂）」とし、1号は「海洋の自然生態が原始性を維持しているか、海洋生物多様性が豊富で、保全及び学術的研究価値がある海域」、2号は「海洋の地形・地質・生態が特異で、学術研究または保全が必要な地域」、3号は「海洋の基礎生産力が高いか、保護対象海洋生物の生息地・産卵地などとして保全価値があると判断される海域」、4号は「多様な海洋生態系を代表するか、標本に該当する海域」、5号は「サンゴ礁・海藻などの海底景観及び海底景観が優れて特別に保全する必要がある海域」、そして6号は「その他の海洋生態系の効果的な保全及び管理のために特別に必要な海域として大統領が定める海域」とに分けて規定している。

次の第2項においては、第1項の規定に基づく海洋保護区域は、海洋生態系の特性により、次のような詳細区域に区分して指定・管理することができる」とする。すなわち、第1号において「海洋生物保護区域：保護対象の海洋生物の保護のために必要な区域」、第2号において「海洋生態系

¹⁹ 前掲書91頁。

²⁰ 前掲書92頁。なお、2005年以前の段階における保護区域の具体的な管理運営実態に関して、以下の文献を参照されたい。『沿岸・海洋保護区域の統合管理体制構築の方案研究』韓国海洋水産開発院（KMI）（2004）。前掲注15。

保護区域：海洋生態系が特別に優秀であるか、海洋生物多様性が豊富な区域、または劣悪な生態系として毀損された場合復元が困難な区域」、そして第3号において「海洋景観保護区域：海辺または海中の地形・地質及び生物相などが海洋生態系と調和され、海洋景観の価値が卓越した区域」と細分している（図－1、参照）。

第3項においては、「国土海洋部長官は、海洋保護区域が軍事目的上必要であるか、天災・地変その他の事由により第1項の規定に基づく海洋保護区域としての価値を喪失または保全する必要がなくなった場合は、その指定を変更・解除することができる」（改訂2008.2.29）としている。

最後に、第4項においては、「第1項ないし第3項の規定に基づく海洋保護区域の指定及び管理のための必要な事項は、国土海洋部令として定める」（改訂2008.2.29）としている。

一方、国土海洋部の『海洋保護区域の管理実務マニュアル』²¹によれば、海洋保護区域とは、一般的に「海洋及び共有水面（空間）において、保護価値が高い生物種、生息地、景観、歴史・文化遺産（対象）を、効果的に保護するために（機能面）、法律及び制度に基づいて指定する特定の地理的範囲」と説明し、（図－1の広義の海洋保護区域）我が国（韓国）の海洋保護区域は、主務官庁の機能と保護対象により、①海洋に指定された生態系保全地域、②生態・景観核心保全区域（旧自然環境保全法に基づく生態系保全地域）、③海洋保護区（海洋生態系保全及び管理に関する法律に基づく海洋保護区域）、④湿地保護地域、⑤海上・海岸国立公園、⑥環境保全海域、⑦水産資源保護区域、⑧天然保護区域など、多様であると説明している。ただ、当該実務マニュアルでいう「海洋保護区」とは、「湿地保全法（1999）」及び「海洋生態系の保全及び管理に関する法律（2006）」に基づいて指定された湿地保護地域と海洋保護区域を指すと説明されている。このような分類は、韓国海洋環境管理公団（KOEM）においても用いられており²²、近年、韓国国内社会においてMPAまたは「海洋保護区」という名称が使われている場合は、この意味で用いられことを意味する（本稿では、便宜上、このような海洋保護区を「狭義のMPA（海洋保護区）」

²¹ 前掲注14。

²² 前掲注16。

と称した。図－1、参照）。

韓国の国土海洋部のデータによれば、2010年（4月）現在、湿地と海洋合わせて14の海洋保護区（狭義の海洋保護区）が設定され、計288.524km²（湿地10か所218.15km²、海洋保護区域4か所70.374km²）となっており、国土全面積の約0.3%に該当するという²³。その詳細は、以下の表－4、図－2の通りである。

まず、湿地（及び沿岸海域）において設定されている海洋保護区は、表－4－①の通りである。

表－4－① 韓国の海洋保護区（狭義のMPA）の指定現況：湿地

指定名称（「保護地域」省略）	指定日時	面積	位置（図－2参照）	管理庁（主務官庁）
務安（ムアン）湿地	2001. 12. 28	42km ²	全羅南道務安郡	木浦地方海洋港湾庁（08.1ラムサール登録）
珍道（チンド）湿地	2002. 12. 28	1.44km ²	全羅南道珍道郡	木浦地方海洋港湾庁
順天（スンチョン）湾湿地	2003. 12. 31	28km ²	全羅南道順天市	麗水地方海洋港湾庁（06.1ラムサール登録）
寶城（ボソン）・筏橋（ボルギョ）湿地	2003. 12. 31	10.3km ²	全羅南道寶城郡	麗水地方海洋港湾庁（06.1ラムサール登録）
甕津（オンジン）・長峯（ジャンボン）島湿地	2003. 12. 31	68.4km ²	仁川広域市甕津郡	仁川地方海洋港湾庁
扶安（ブアン）・茁浦（ジュルポ）湾湿地	2006. 2. 05	4.9km ²	全羅北道扶安郡	群山地方海洋港湾庁（10.2ラムサール登録）
高敞（コチャン）湿地	2007. 12. 31	10.4km ²	全羅北道高敞郡	群山地方海洋港湾庁（10.2ラムサール登録）
舒川（ソチョン）湿地	2008. 1. 30	15.3km ²	忠清南道舒川郡	泰安地方海洋港湾庁（09.12ラムサール登録）
松島（ソンド）湿地・沼地	2009. 12. 31	6.11km ²	仁川延壽区松島	仁川広域市
曾島（ジュンド）湿地・沼地	2010. 1. 29	31.3km ²	全羅南道新安郡	木浦地方海洋港湾庁

²³ 前掲注14、2頁。なお、2012年、新たな海洋保護区（湿地）が設定され、現在では15か所において海洋保護区が設定されている（場所：始興湿地、指定日時：2012.2.17、面積：約0.71km²）。

上記の海洋保護区（表－4－①）の制定目的は、湿地の効率的な保全・管理に必要な事項を規定し、湿地とその生物多様性の保全を図り、湿地に関する国際協約の趣旨を反映することによって、国際協力の増進に貢献するところにあるとされる²⁴。そして、当該保護区の指定要件としては、①自然状態が原始性を維持し、生物多様性が豊富な地域であること、②希少種または絶滅の危機に瀕している野生動植物が生息到来する地域であること、③特異な景観的・地形的または地質学的価値を有する地域であること、としている（その他、管理・運営の実態は、後述（Ⅱ 韓国 MPA の管理・運営実態）する）。

これに加えて、海域において設定されている海洋保護区は、表－4－②の通りである。

表－4－② 韓国の海洋保護区（狭義の MPA）の指定現況：海洋

指定名称 (海洋保護区域)	指定日時	面積	位置 (図－2 参照)	主務官庁
薪頭里(シンドゥリ)砂口海域	2002. 10. 9	0. 64km ²	泰安群	泰安群庁
蚊島(ムンソム)等周辺海域	2002. 11. 5	13. 684km ²	済州島蚊島	西歸浦市
五六島及び周辺海域	2003. 12. 31	0. 35km ²	釜山沖合海域	釜山広域市
大伊作島周辺海域	2003. 12. 31	55. 7km ²	仁川広域市甕津郡	甕津郡

上記の海洋保護区（表－4－②）の制定目的は、海洋生態系を人為的な毀損から保護し、海洋生物多様性を保全し、海洋生態系を総合的かつ体系的に保全・管理することによって、国民の生活向上、海洋資産を保護することを目的としている²⁵。そして、上記の海洋保護区域は、さらに海洋生態系の特性から、①海洋生物保護区域、②海洋生態系保護区域、③海洋景観保護区域、に細分される。このような区域は、次のような要件を要するとされる。すなわち、①海洋の自然状態が原始性を維持しているか、または海洋生物多様性が豊富で学術的研究価値がある地域であること、②海洋の地形・地質・生態が特異で、学術的研究または保全が必要な地域であること、③海洋の基礎生産力が高いか、保護対象の海洋生物の生息地・産卵

²⁴ 前掲書 2 頁。

²⁵ 前掲書 3 頁。

地などとしての保全価値があると認められる海域であること、④多様な海洋生態系を代表するか、標本に該当する海域及び大統領令が定める海域であること、としている²⁶（その他、管理・運営の実態は、後述（Ⅱ 韓国 MPA の管理・運営実態）する）。

図－2 韓国の海洋保護区（狭義の MPA）現況図²⁷



Ⅱ 韓国 MPA の管理・運営実態

1. 韓国 MPA の法的根拠

すでに述べたように、韓国 MPA の法的根拠は、前述の「湿地保全法」、及び「海洋生態系の保全及び管理に関する法律」（及び同法律の施行令・

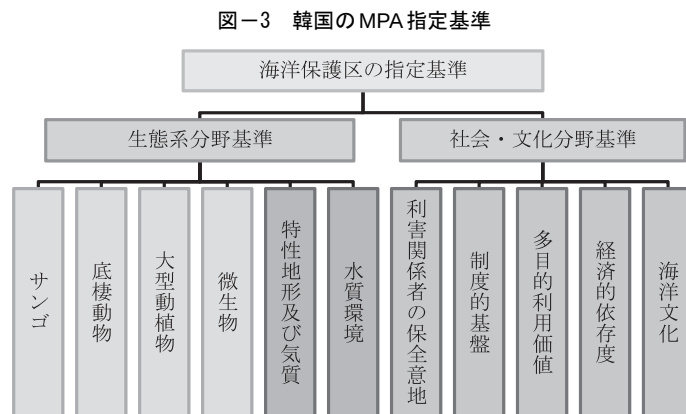
²⁶ 前掲書 4 頁。

²⁷ この図は、前掲書を基に筆者が作成したものである。

施行規則）に基づいている。韓国管理公団（KOEM）のMPAセンター²⁸の説明によれば、韓国の海洋保護区（狭義のMPA）は、「湿地保全法」第8条と、「海洋生態系の保全及び管理に関する法律」第25条に基づいて、沿岸湿地保護地域と、海洋保護区域（海洋生物保護区域、海洋生態系保護区域、海洋景観保護区域）として区分されるという（図-1、図-2、参照）。

2. 韓国MPAの指定基準、及びその手続き

まず、MPAの指定基準についてみてみよう。指定基準の項目をまとめたのが図-3（韓国のMPA指定基準）である。



※出典：『海洋保護区域の管理実務マニュアル』国土海洋部（2010）より

海洋保護区が効率的に運営・管理されるためには、利害関係者（漁民及び周辺住民等）が納得出来る科学的でかつ客観的な指定基準を適用し指定することが求められる。このようにして指定される場合においてこそ、海洋保護区の指定による社会的葛藤要因を事前に予防することができ、限られた財源と行政力を効果的に利用することが可能となる。したがって、「湿地保全法」と「海洋生態系の保全及び管理に関する法律」に基づく海洋保護区の指定要件を現場に適用できるよう、指定基準を、生態系基準と社

会・文化的基準項目に区分しているのである（図-3）。なお、前述の海洋保護区の内、湿地地域（表-4-①）に関しては、上記の図-3の11の詳細項目の内、サンゴを除いたものとなる。また天然記念物・絶滅危機種Ⅰ・Ⅱ級等は、優先的に海洋保護区として指定できるとしている。²⁹

まず、海洋保護区の指定の際、生態系分野の指定基準は、生物関連が7項目、その他の地形・気質、水質環境及び海水特性が考慮項目となる³⁰。

次に、社会・文化分野の指定基準は、大きく分けて、次の二つの要素に分けることができよう。まず一つ目の要素は、当該海洋保護区（MPA）の隣接地域または保護区域における人間の活動と海洋資源の経済活動の依存度である。これらは、海洋保護区の指定と管理計画樹立に重大な影響を与えるからである。二つ目の要素は、社会経済学的評価である。MPAの境界と管理は、該当地域において社会経済学的影響が大きいと、社会経済学的基準に対する評価は欠かせないのである。

最後に、MPA設定時の社会・文化分野基準の詳細は、以下のように整理できる。まず、「利害関係者の保全意地」であるが、ここでいう利害関係者は、MPA指定及び運営に対する利害関係者のことである。次に、「制度的基盤」とは、MPA指定による管理が効率的に行われるような制度的基盤を意味し、「多目的利用価値」とは、MPA指定時、どれだけ多様な目的で利用可能かを分析・検討することである。そして、「経済的依存度」は、水産業や観光資源の利用に対する利害関係者（近隣住民等）の依存度であり、最後の「海洋文化」とは、MPAの価値を向上できる海洋文化資源の分布程度である。

では、次に、指定手続きについて見てみよう³¹。韓国MPAの指定手続きをまとめたのが表-5である。

²⁹ 前掲注14、11頁。

³⁰ 各細部項目に関する詳細に関しては、前掲書13頁、を参照されたい。

³¹ 以下の資料、表-5・6は、前掲書（15頁～17頁）を参考にしたものである。

表－5 韓国の海洋保護区の指定手続き

段 階		
事前指定段階	1 段階	基礎調査
	2 段階	指定候補地推薦及び事前区域設定
	3 段階	候補地精密調査及び再検討
	4 段階	指定のための評価
管理計画樹立・指定段階	5 段階	管理計画草案作成
	6 段階	関係者の意見聴取及び葛藤の調整
	7 段階	管理計画案作成
	8 段階	指定の告知
指定以降	9 段階	実行及び運営計画の樹立
	10段階	実行計画承認、モニタリング施行

さらに、韓国の海洋保護区の指定手順は、下記の表－6 の通りである。

表－6 韓国の海洋保護区の指定手順

事前準備段階	保護地域 候補地推薦	自治体／海洋生態系基本調査事業団等
	対象地域 精密調査	海洋生態系基本調査事業団
	精密調査 報告書発刊	団
指定準備段階	MPA候補地妥当性決定	国土海洋部
	指定計画樹立	国土海洋部
	意見聴取（地域住民・利害関係・自治体）	国土海洋部
	協議（中央関係行政機関）	国土海洋部
指定	審議	海洋水産発展委員会
	指定	国土海洋部
	官報告知	国土海洋部
	管理基本計画樹立・施行	国土海洋部

以上のような指定基準、及びその手続きや手順の制定は、過去の「指定基準の不明確性」や重複指定、さらに手続きの混雑性による管理主体の不明確性を改善したという意味で、その意義があるといえよう。しかし、他方において、依然として手続きや手順が複雑となっており、さらに担当行政機関も複数にわたるため、行政の効率や生態系保存の緊急性を勘案すれば、さらなる簡素化または一元化が必要ではないと思われる。ただし、

簡素化や一元化を進めるあまりに、安易な指定基準や指定手続き、及び指定手順の設定は、かえってMPAの濫用の恐れがあり、このようなMPAの設定は利害関係者への負担を強いるだけでなく、効率的かつ実効的MPA運営の障害ともなり得ることを注意しなければならない。よって、そのバランスの調整が課題であるといえよう。

3. 韓国MPAの管理・運営実態

では、韓国MPAの管理・運営の実態は、どのようなものであろうか。まず、その管理原則についてみてみよう。

韓国MPAの管理原則は、国土海洋部の説明によれば³²、以下の五つの原則にまとめることができる。

- ① 生態系中心の管理原則：資源の合理的利用が地域社会と国民生活の質的向上につながるため、社会経済活動の根幹をなす生態系と、生物資源および景観を、管理の中心に置くことである。なお同原則は、管理・運営の段階だけでなく、当該保護区の指定の際にも適用される。
- ② 事前予防の管理原則：海洋保護区を毀損する蓋然性がある場合、開発事業と生態系毀損との関連性に対する科学的調査資料がなくとも、海洋生態系及び海洋環境の重大性、及び復元（原状回復）の困難性を考慮し、事業を再検討または中止させることである。
- ③ 参加と協力の原則：海洋保護区の住民や利害関係者が指定・管理計画の樹立の段階において参加できるようにし、すべての関係者（行政機関（中央政府・地方自治体）、直接・間接利害関係者すべて）の協力に基づいて管理されることである。なお、①原則と同様、同原則もまた管理・運営の段階だけでなく、当該保護区の指定の際にも適用される。
- ④ 漸進的・持続的管理の原則：保護区域の指定と管理は、小さい地域や単一事項中心に施行し、成功事例を作り出せるように、漸進的な接近方法を取り、政策への持続的な関心を維持できるようにすることである。

³² 前掲注14、7 頁。

- ⑤ 評価及び適応管理の原則：モニタリング・周期的点検など、事後の管理体制維持に留意し、管理の効果を評価し、諸条件の変化を保護区域の管理に連動させ、最適管理を図ることである。

なお、指定・管理の効果については、諸外国の事例を参考にしながら「海洋生物の量の増加、水産資源の増加、観光収入の増加、地域ブランドの上昇」等が期待できるとする³³。

では、韓国MPAの管理・運営の実態についてみてみよう。

まず、MPAにおける行為制限であるが、禁止行為として、i) 海洋保護区において保護対象の海洋生物に該当しない海洋生物の中、国土海洋部令が定める海洋生物を捕獲・採集・移植・毀損する行為、または捕獲するため、あるいは毀損させるために爆発物・網・漁具を設置するか、有毒物・電流を使用する行為、ii) 建築物、その他の工作物の新築・増築行為、iii) 公有水面の構造を変更するか海水の水位または数量の増減をもたらす行為、iv) 公有水面または土地の形質変更行為、v) 公有水面における海砂・硅砂（quartz sand）及び土石の採取行為、などをあげている³⁴。

一方、上記の例外として、海洋保護区の汚染に直接影響を与え得る隣接住民の固有の生活様式の維持または向上のために必要であるか、既存から実施している営農・漁労行為の持続のために必要な行為は禁止されないとする。すなわち、従来からの漁業活動については、必ずしも全面禁止としているわけではないということである。さらに、海洋生態系の調査、及び学術的調査・研究を目的とする行為、または関連施設として国土海洋部長官が当該海洋保護区の保全に支障をきたさないと認定し許可した場合は、上記の例外として禁止されない³⁵。

次に、海洋保護区の管理計画の樹立について見ていこう。

まず、当該保護区の管理計画の樹立にあたって、i) 地方庁・地方自治体、地域住民、NGO等で構成された諮問委員会を構成・運営し、これを通じて保護区域別に、その特徴にあった管理計画を立てることとする。そして、ii) 諮問委員会は、保護区域別管理基本計画（通常5カ年計画）の

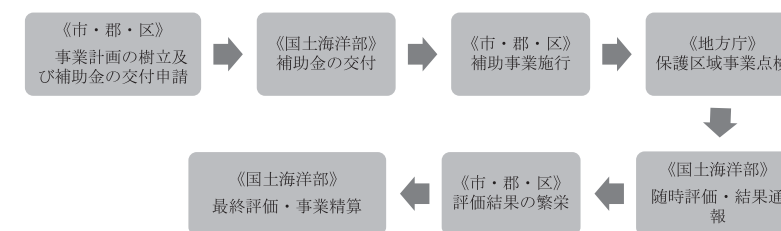
樹立の際、自らイニシアティブをとって、地域住民等の利害関係者の意見を公平に反映する。なお、諮問委員会の運営費は当該保護区の管理事業費から支援し、管轄地方官庁は、中央政府と地方自治体をつなぐ媒体としての役割を果たすことになる。最後に、iii) 事業計画は、地方自治体の方から提案し、一次的に保護区域別諮問委員会が検討した後、国土海洋部（海洋政策局）が最終確定し支援する³⁶。

この他、体験館や展示館など、大規模施設事業は、圏域別にかつ最小限にとどめ、その他の地域に関しては、案内所程度の小規模施設を建てる。すなわち、MPA管理事業の基本趣旨に合うように、施設型事業は自制し、実質的な管理力量の強化を図るため、保護研究施設、案内・管理施設、及び環境阻害施設の除去事業中心に支援することとなる。

また、事業の評価・管理及び予算支援基準を強化するため、本部（中央政府）・地方関係庁の積極的な任務遂行を通じて、体系的な事業評価と管理を実施する。地方庁の場合、自ら現場を確認し、地域住民の意見を聴取する。一方、本部は、事業評価団を構成し運営することによって定期的な管理を図ることとしている。なお、海洋保護区全国大会³⁷を開催し、利害関係者間の情報共有、及び自己評価を行うものとしている。

以上の議論を踏まえ、韓国MPAの管理事業の手順（メカニズム）を図式化したものが図-4である。

図-4 韓国MPAの管理事業の手順（メカニズム）



³³ 前掲書8頁。

³⁴ 前掲書9頁。

³⁵ 前掲書9頁

³⁶ 前掲書19頁。

³⁷ 同大会の様子は、以下のサイトでみることができる。KOEMのMPAセンター（MPA大会）<http://www.koem.or.kr/>

最後に、現在の韓国MPAの事例として、五六島及び周辺海域の事例を紹介しておこう³⁸。

※事例紹介

その1

2011年度 海洋保護区管理事業推進計画——五六島及び周辺海域——（釜山広域市作成）

1. 法的根拠

◆海洋生態系の保全及び管理に関する法律28条、及び54条

2. 事業概要

◆事業期間：2011. 2～2012. 1

◆事業地域：五六島、及び周辺海域

◆事業費：5億ウォン（国：3億5千万、市：1億5千万）

◆事業内容：4事業：①五六島住民便宜施設設置、②海洋生態系調査、
③教育及び広報、④海洋保護区域全国大会開催

3. 推進方向

◆五六島海洋生態系の体系的な保全・管理

◆生態体験、及び環境教育の場として活用

◆海洋生態系の保護に対する一般人の認識強化、機会提供

◆漁民・市民・官公署などの海洋保護区域管理への自主的参加強化

4. 詳細推進事業内容

1) 五六島住民便宜施設設置事業

① 位置：省略

② 推進期間：10～13年

③ 事業費：省略

④ 事業内容：省略

⑤ 推進機関：（釜山広域市）南区庁

※年度別投資計画

2) 海洋生態系調査

³⁸ 紹介した事例の資料は、以下の文献に基づくものである。釜山広域市『五陸島及び周辺海域の海洋生態系調査』（2011）、及び前掲注16。

① 事業費：

② 事業内容：海洋生物分布図作成（その他、水質調査・海洋生態系モニタリング基盤構築）

③ 推進機関：国立水産科学院

3) 教育、及び広報

① 事業費：4千5万ウォン

② 事業内容：五六島キャラクター制作、及び活用・海洋保護区域HP運営・体験プログラム及びキャンプ運営

③ 推進機関：嶺南 Sea Grant 大学事業団

4) 第4回海洋保護区域全国大会（釜山開催）

① 事業費：2千5万ウォン

② 事業内容：海洋保護区域指定・管理に関する討論会、及び国際セミナー開催、全国海洋保護区域管理大会及び現場体験行事など

③ 推進方法：国土海洋部と共同推進（海洋環境管理公団（KOEM）委託）

5. 事業別推進日程（詳細省略）

その2

海洋保護区の管理事業評価（海洋環境管理公団（KOEM）2009. 12作成）

五六島、及び周辺海域生態系保全地域

1. 管轄主体：釜山広域市

2. 審査日時：2009年12月15日

3. 保護区域現況

◆位置、面積、指定日時：省略

◆指定目的：奇岩の無人島、生物相の保護、及び周辺陸域の開発による海洋生態系毀損防止

◆特異事項：五六島周辺海域の地質学的状況・海洋生態系現況・地形・陸域の生態系

◆管理事業内容：五つの分野に分けて調査

① 五六島、及び周辺海域の生態系の保全及び管理

- ② 自然生態系モニタリングと研究・調査
- ③ 利害当事者が参加する保全・管理インフラ構築
- ④ 生態系保全のための制度改善、及び管理能力強化
- ⑤ 地域住民支援、及び広報・教育・生態観光プログラム開発

4. 現場調査結果

- ① 評価分野別結果
 - ◆生態系研究・保全対策：詳細省略
 - ◆観光客の管理：詳細省略
 - ◆保護区域施設：詳細省略
 - ◆地域社会参加：詳細省略
 - ◆地方自治体の管理石：詳細省略
- ② 点検内容
 - ◆提案事項：詳細省略
 - ◆懸案事項
 - ◆推進が求められる事業
- ③ 問題点、及び改善方案
 - ◆保護区域の管理上の問題点
 - ◆改善策（提案）
- ④ 模範事例
 - ◆専門機関との協力協定(MOU)を通じた生態系モニタリング遂行
 - ◆専門研究機関と連携した認識強化・広報拡大

終わりに

すでにみたように、近年、国際社会の海洋に対する関心は、従来の海洋利用（漁業・通航）の中心から、「持続可能な開発と海洋環境保護との共存」へと転換しつつある。このような国際社会の海洋に関する関心の変化を反映するかのように、沿岸諸国もまた徐々に国内法の実施を通して、多様な海洋環境保護・保全及び管理制度を展開している。韓国もまたこのような国際情勢の変化に応じて、特に2006年の「海洋生態系の保全及び管理に関する法律」を通して海洋保護区制度を実施している。しかし、当該MPA制度は、まだ始まったばかりで、その実績の蓄積が少なく、この制度が海

洋の環境保存・保護において有効な制度として定着するにはまだまだ時間を要するであろう。

すでに本稿でみたように、指定基準や手続きのバランス調整などは今後の残された課題であろう。さらに、実際、韓国のMPAを調査して感じたことであるが、制度的基盤は作られたものの、具体的な保存措置や復元事業、及びモニタリングの実施などは、これからの課題であるように思われる。特に、この制度の成果を問う際、海洋環境に関する科学的根拠（データ）は欠かせないものである。すなわち、どの程度の資源や生態系が、どれほど毀損され、またどれほど回復されたか等に関する正確なデータは、本MPA制度の有効性の判断や、当該制度に参加する主体、とりわけ近隣利害関係者（主に近隣漁民）の原動力となるのである。しかし、このような科学的調査データの収集は、莫大な予算と長い期間を要するものであり、はたしてどの程度、政府や国民世論が持続的に関心を持ち得るかは疑問が残る。その意味で、韓国MPAの真価は、まさにこれから問われるのではないだろうか。