

MDA の取組を活用した国境離島の状況把握等に関する プロジェクトチーム（PT）報告書

<要旨>

国境離島は我が国の管轄海域の外縁を根拠付ける離島であり、その根拠となる基線の周辺区域を対象として、自然浸食等による海岸線の著しい後退や大規模な掘削行為等の有無といった状況把握（以下単に「状況把握」という。）を行うことは重要である。同時に、限られた人的資源や予算の下で、着実にかつ効率的に行うことが求められる。

平成 29 年以降、内閣府は、国境離島において、管轄海域の外縁を根拠付ける基線の周辺区域を対象とした状況把握の取組を進めているが、領海及び排他的経済水域等の外縁を根拠付ける基線の周辺区域に比べ、領海のみを外縁を根拠付ける基線の周辺区域の状況把握が十分でないことや、国境離島に関する情報の一元的なデータベースが未構築であるといった課題がある。

今後、国境離島の状況把握が着実に実施されるよう、4つの取組を求める。

- ① 衛星情報等を活用した速やかな悉皆調査と重みをつけた定期的な状況把握
- ② 関係府省庁が収集した情報と政府全体の状況把握の実施状況の共有
- ③ 海洋状況表示システムへの国境離島に係るデータの掲載
- ④ 地方公共団体や一般住民等からの協力に向けた国境離島の島名等の情報提供

なお、国境離島を対象とした検討を通して、今後の MDA の取組に有効な以下の知見を得たことから、これらも踏まえて MDA の取組を進めるよう提言する。

- ① 情報提供に対する動機付けによる情報集約・共有の促進
- ② 海洋状況表示システムを活用した更なる情報の可視化の推進
- ③ 具体的課題を題材とした検討による MDA の取組の推進

目次

1. 背景等	1
(1) 離島の重要性とその役割	1
(2) 本報告書における国境離島の定義	1
(3) 国境離島の状況把握と海洋状況把握 (MDA)	2
(4) 本 PT での検討事項	2
(5) 本 PT で対象とする国境離島の状況把握	3
(6) 国境離島及び MDA に関する政府の主な取組	4
2. 国境離島の状況把握に関する取組と課題	7
(1) 状況把握に関する取組	7
(2) 状況把握に関する取組の状況	8
(3) 今後対応すべき課題	9
3. 国境離島の状況把握の着実な実施に向けた今後の取組	10
4. 国境離島を対象とした検討を今後の MDA の取組に活かすために	13
5. おわりに	15
参考資料 1 : 構成、開催状況、関連の計画方針等	16
参考資料 2 : PT の検討事項と MDA の取組との関係	17
参考資料 3 : 参与会議 PT で議論された国境離島の状況把握に関する 重み付けの観点の例	18

1. 背景等

(1) 離島の重要性とその役割

我が国には、北海道、本州、四国、九州及び沖縄本島のほか、周囲が100m以上あるものだけでも約6,800の島があり、小さなものまで入れると数万の島があると言われている。これらの島（以下、小規模なものまで含めて「離島」という。）は、国連海洋法条約に基づき、我が国が領海において領域主権を行使し、また、排他的経済水域及び大陸棚において、海洋資源の開発等に関する主権的権利や海洋環境の保護及び保全に関する管轄権等の権利義務等を行使するための重要な根拠となっている。

「海洋管理のための離島の保全・管理のあり方に関する基本方針」（総合海洋政策本部決定（平成21年策定、平成27年改正、平成28年一部改正））（以下「離島の基本方針」という。）によれば、海洋管理のための離島の役割及びそれを機能させるための施策の基本的な考え方は、概ね以下の5つに集約できるとしている。

- ① 我が国の管轄海域の根拠
- ② 我が国の領域保全や管轄海域の管理
- ③ 広大な海域における様々な活動を支援・促進する拠点
- ④ 海洋の豊かな生物多様性の確保及び生態系サービスの提供
- ⑤ 人と海との関わりにより形作られた歴史や伝統の継承

「離島の基本方針」の「2 (1) 我が国の管轄海域の根拠」によれば、我が国の管轄海域の外縁を根拠付ける基線は、我が国の最外縁部に位置し、その多くは地理的に本土から離れた離島に存在する。また、我が国は、外洋に多くの離島を有することから、国土面積をはるかに超える広大な管轄海域を有しており、これら離島が安定的に維持・管理されることが極めて重要である。しかしながら、その多くが無人島であり、遠隔に位置するものが多いことなどから、その状況把握は十分であるとは言い難いとされており、国境離島の状況把握が非常に重要となっている。この重要性は、平成30年10月末以降のエサンベ鼻北小島に係る一連の報道からも分かるとおりである。

以上から、本PTは、「離島の基本方針」で示された離島の5つの役割及びそれを機能させるための施策の基本的な考え方のうち、「2 (1) 我が国の管轄海域の根拠」に主眼を置いて検討することとした。

(2) 本報告書における国境離島の定義

本報告書では、「離島の基本方針」をもとに、「国境離島」を以下のとおり定義した。

- 国境離島：我が国の管轄海域の外縁を根拠付ける離島
（すなわち、「我が国の管轄海域の外縁を根拠付ける基線を有する離島」をいう。）
（なお、管轄海域とは領海及び排他的経済水域等を指し、排他的経済水域等は排他的経済水域及び大陸棚を指す。）

(3) 国境離島の状況把握と海洋状況把握 (MDA)

平成30年5月に閣議決定された「第3期海洋基本計画」においては、「内閣府が中心となり関係府省庁間で連携して、衛星画像等により国境離島の海岸線等の状況を継続的に把握することにより、国境離島の適切な保全・管理を図る。」とされている。一方、人的資源及び予算に限りがあるため、必要な箇所について必ずしも状況把握ができていないこと、把握した情報の関係機関間の共有が必ずしも進んでいないことといった課題がある。

海洋状況把握（以下「MDA」という。）は、広く海洋に関する情報を収集し、それらを集約・共有・分析し、適時適切な対処に繋げるものである。MDAは「第3期海洋基本計画」に初めて明記され、国境離島の保全・管理と同様、基本計画の下で重点的に取り組むこととされた。我が国のMDAは、「海洋の安全保障、海洋環境保全、海洋産業振興・科学技術の発展等に資する海洋に関連する多様な情報を、取扱等に留意しつつ効果的な収集・集約・共有を図り、海洋に関連する状況を効率的に把握すること」（第3期海洋基本計画）と定義されているように、その対象として非常に広範な分野を包含するものである。国境離島の保全・管理のための状況把握は、まさにMDAの射程の中にある取組であると言える。

MDAの能力強化は、「第3期海洋基本計画」等に基づき、情報の収集、集約・共有の具体的な取組を推進していく必要があるところ、同計画において、海洋情報の集約・共有に当たっては、取り扱う情報の機密性に応じ、関係府省庁間で機動的かつ迅速な情報共有が可能となる有機的な情報共有体制を構築していくこととともに、民間機関との連携も強化することとされている。

(4) 本PTでの検討事項

以上を踏まえ、本PTでは、我が国の管轄海域の外縁を根拠付ける国境離島の重要性に鑑み、限られた人的資源や予算の下で、国境離島の保全上重要と考えられる我が国の管轄海域の外縁を根拠付ける基線の周辺区域を対象に、自然現象や人為的行為による海岸線等の状況をいかに把握するかについて検討を行うこととした。さらに、今後の着実かつ効率的な状況把握等に向けて、MDAの取組を活用するという点からも検討を行うこととした。

本PTでの検討事項は以下の3点とし、検討事項とMDAの関係は参考資料2に示す。

ア 国境離島の状況把握の手法と課題及び状況把握の考え方

状況把握の対象とする国境離島について、現時点における国境離島の状況把握の手法と課題を議論する。議論にあたっては、国境離島において管轄海域の外縁を根拠付ける基線の周辺区域を対象とし、これらは国境離島の保全上重要と考えられる区域である。

あわせて、国境離島は有人島・無人島といった区別や、国境離島の基線の周辺の土地がどのような状況であるかという観点の議論も想定される。以上のような国境離島の特徴を踏まえた状況把握の考え方を議論することとした。

イ 海洋状況表示システムを用いた国境離島の状況把握のイメージ

MDA の政府内情報共有用（及び一般情報公開用）のシステムである「海洋状況表示システム」（平成 30 年度末運用開始予定）を用いた国境離島に関する情報の集約・共有のあり方について議論することとした。

ウ 状況把握の手法や頻度を増やすための工夫

「離島の基本方針」では、関係府省庁や関係機関が行う活動の機会をとらえ、その監視・把握の強化に努めるだけでなく、必要に応じ、関係地方公共団体等の協力を得ながら、一層の状況把握に努めることとしている。これについて、地方公共団体や民間等からの情報提供を進めるためにどのような工夫が考えられるかを議論することとした。

議論にあたっては、「離島の基本方針」及び「我が国における海洋状況把握（MDA）の能力強化に向けた今後の取組方針」（総合海洋政策本部決定（平成 30 年））（以下「MDA の取組方針」という。）を踏まえることとした。

（5）本 PT で対象とする国境離島の状況把握

本 PT では管轄海域の保全等の観点から国境離島の状況把握について検討することとしており、「対象とする国境離島」、「国境離島の区域」及び「状況把握の内容」は以下のとおりである。

なお、我が国の管轄海域の外縁を根拠付ける基線及びそれを有する国境離島は、海上保安庁が測量結果に基づき刊行する海図に記載された低潮線等を基礎としている。海図の情報は、噴火等の自然現象や工事による現状変更、あるいは測量技術の進歩による精度向上を背景にして、航海安全の観点から更新されていくものである。このため、管轄海域の外縁を根拠付ける基線の位置は変わらうるものであり、その結果として、国境離島はその数も含めて、今後変わる可能性がある。

○ 対象とする国境離島：我が国が現に保全・管理を行うことができる国境離島（484 島）

【国境離島の内訳】

我が国が現に保全・管理を行うことができる国境離島：484 島

1) 有人・無人のいずれか

〔 有人国境離島	60 島
〔 無人国境離島	424 島（うち、低潮高地 2 島）

（このほか、北方領土の国境離島（37 島）、竹島の国境離島（4 島）がある。）

2) 管轄海域の外縁を根拠付けるか、領海のみを外縁を根拠付けるか

〔 領海及び排他的経済水域等の外縁を根拠付ける離島	98 島（有人 10 島、無人 88 島）
〔 領海のみを外縁を根拠付ける離島	386 島（有人 50 島、無人 336 島）

- 対象とする区域：国境離島において、管轄海域の外縁を根拠付ける基線及びその周辺の区域
 - ・ 有人国境離島：管轄海域の外縁を根拠付ける基線及びその周辺の区域
 - ・ 無人国境離島：管轄海域の外縁を根拠付ける基線及びその周辺の区域を含む離島全体
(無人国境離島は島自体が小さいものが多いことから対象とする区域を離島全体としているが、島自体が大きなものは、管轄海域の外縁を根拠付ける基線及びその周辺の区域を対象とする区域としている。)
- 状況把握の内容
 - ・ 自然現象：基線及びその周辺区域で、海岸線が自然浸食等により著しく後退していないか。
 - ・ 人為的行為：基線及びその周辺区域で、大規模な掘削行為等がなされていないか。

(6) 国境離島及びMDAに関する政府の主な取組

ア 国境離島の保全・管理に係る取組

「離島の基本方針」は、海洋基本計画に基づいて平成21年12月に策定されたものであり、離島の役割や離島の保全・管理に関する施策等が位置付けられている。国境離島についても、本方針に基づき、管轄海域の保全の観点等から、関係府省庁との連携を通じて、以下のような取組が着実に行われてきた。

- 「低潮線保全法」の関連施策の推進（平成22年～）
 - ・ 「排他的経済水域及び大陸棚の保全及び利用の促進のための低潮線及び拠点施設の整備等に関する法律（低潮線保全法）」が平成22年に制定されたことを受け、平成23年5月に低潮線保全区域が指定され、低潮線保全区域内における海底の掘削等の行為を規制するとともに、国土交通省が状況調査・巡視等を実施している。
 - ・ あわせて、同法に基づく基本計画（平成22年閣議決定）により、低潮線の保全を確実にかつ効率的に実施していくために、各種情報の管理並びに関係行政機関での共有を可能とする政府内部用の「低潮線データベース」が海上保安庁によって構築された。
- 名称のなかった国境離島に名称付与を実施。（～平成26年）
 - ・ 平成26年8月までに名称のなかった国境離島207島に名称が付与され、国土地理院及び海上保安庁により地図及び海図にそれぞれ記載された。これにより、我が国が現に保全・管理できる国境離島のうち、名称がない国境離島の存在が解消された。
- 無主の無人国境離島の国有財産化を実施。（～平成29年）
 - ・ 平成29年3月までに無主の無人国境離島の国有財産化が行われ、我が国が現に保全・管理できる国境離島のうち、無主の無人国境離島の存在が解消された。

○ 国境離島の状況把握の強化（平成 29 年～）

- ・ 衛星画像や航空写真、巡視等の機会を活用して、内閣府が中心となり関係府省庁間で連携して、国境離島の状況把握を行っている。

以上の取組と並行して、海上保安庁では、近年では最新技術を用いた精度の高い低潮線の調査を継続して実施しており、低潮線を含めた海図の情報の更新を行うとともに、管轄海域の外縁を根拠付ける基線の情報の最新維持を行っている。

これらの取組とあわせ、平成 29 年 4 月に施行された「有人国境離島地域の保全及び特定有人国境離島地域にかかる地域社会の維持に関する特別措置法（有人国境離島法）」に則し、有人国境離島地域が有する領海保全等に関する活動拠点としての機能を維持するための取組等が進められている。

イ MDA に係る取組

MDA は、「第 3 期海洋基本計画」に初めて明記されたが、海洋調査等で得られた情報を様々な用途に有効利用できるよう一元的に管理し、共有公開することを目的とした、第 1 期及び第 2 期海洋基本計画下の「海洋に関する情報の一元的管理及び公開」の取組と親和性があることから、この一環として MDA の検討が進められてきた。ここでは、これまでの MDA の取組を海洋情報の一元的管理及び公開の下での主な取組とあわせて、概要を述べる。

○ 海洋台帳・海洋政策支援情報ツールの構築・運用（平成 24 年～）

- ・ 国や地方公共団体等が収集・整備した海洋情報を一元的管理・提供することにより、海洋政策の効率的な推進、産業活動への利用促進等を図ることを目的として、様々な海洋情報を地図上に重畳表示が可能な情報システムである「海洋台帳」（公開用）及び「海洋政策支援情報ツール」（政府機関用）を、海上保安庁が関係機関の協力を得て構築し、運用を開始した。

○ 「我が国の海洋状況把握（MDA）について」（コンセプトペーパー）の策定（平成 27 年）

- ・ 我が国が実現すべき MDA は、「我が国の海洋安全保障、海上安全、自然災害対策、海洋環境保全、海洋産業振興・科学技術の発展等に資する海洋に関連する多様な情報を、取扱等に留意しつつ効果的な収集・集約・共有を図り、海洋に関連する状況を効率的に把握すること」と定義され、幅広い利活用分野を対象とすることが方針づけられた。また、情報を機密性に応じて適切に管理する観点から、我が国の MDA の情報・システムは、「民間も利用できる情報・システム」（第 1 層）、「政府機関で共有する情報・システム」（第 2 層）、及び防衛・法執行といったより機密性の高い情報を取り扱う「一部の政府機関のみで共有する情報・システム」（第 3 層）の三層構造を基本とすることとされた。

○ 「我が国の海洋状況把握の能力強化に向けた取組」の総合海洋政策本部決定（平成 28 年）

- ・ 海洋情報の効果的な集約・共有・提供を行うための具体的な体制整備等に着手し、上述の三

層構造を基本とした MDA の情報・システムのうち、第 1 層、第 2 層の部分を担当「海洋状況表示システム」を、これまでの海洋台帳等の情報・技術を活用して、海上保安庁が、内閣官房総合海洋政策本部事務局（現内閣府総合海洋政策推進事務局）の支援を得て整備・運用することとされた。

- 「MDA の取組方針」の総合海洋政策本部決定（平成 30 年）
 - ・ 「第 3 期海洋基本計画」に MDA が初めて明記され、主要施策として取り上げられたことを踏まえ、基本計画を具体化・補足するとともに、基本計画において MDA 以外の施策として整理された MDA 関連施策も含めて、我が国の MDA の全体像を明確に示し、基本計画における「情報の収集体制」、「情報の集約・共有体制」、及び「国際連携・国際協力」の 3 つの観点で、今後の取組の方向性及び具体的に実施すべき施策を定めた。

2. 国境離島の状況把握に関する取組と課題

以下の検討では、我が国の管轄海域の外縁を根拠付ける基線の周辺区域を対象とした国境離島の状況把握に関する取組について、状況把握及び情報共有の観点から現状を整理した上で、課題を抽出することとした。(1. (4) 参照)

(1) 状況把握に関する取組

ア 状況把握の取組

平成29年4月以降、関係府省庁の連携により、各々の行政目的で取得した衛星画像や航空写真等を共有することで、内閣府が国境離島の状況把握を行っている。なお、国境離島の状況把握に資するデータとして共有されているものには、以下のものがある。

① 関係府省庁が、各々の行政目的のため、通常業務の一環として、衛星画像を撮像・購入

内閣衛星情報センターは、撮像した衛星画像について、提供可能な形に処理した上で内閣府に提供している。また、国土交通省に関しては、低潮線保全区域の状況の調査の一環で購入した衛星画像が、内閣府の要請に基づき、著作権の観点を考慮した上で、内閣府に貸し出されている。

② 関係府省庁が、各々の行政目的のため、通常業務の一環として、目視等により離島周辺の状況把握を実施

内閣府、文部科学省、林野庁、国土交通省、海上保安庁、環境省及び防衛省は、通常業務の一環として、各々の行政目的のための状況把握を目視等により実施している。これらの状況把握において、国境離島が含まれる場合もありうることから、内閣府の要請に基づき、内閣府に情報提供されている。

なお、本取組に関しては、先述のとおり、「第3期海洋基本計画」に「内閣府が中心となり関係府省庁間で連携して、衛星画像等により国境離島の海岸線等の状況を継続的に把握することにより、国境離島の適切な保全・管理を図る。(内閣府、文部科学省、農林水産省、国土交通省、環境省、防衛省)」として位置付けられており、今後の継続的な取組が求められている。

イ 情報共有の取組

現在、全ての国境離島を網羅するデータベースは構築されていない。しかしながら、低潮線保全区域に関する情報については「低潮線データベース」が既に構築されており、衛星画像等の情報が関係府省庁間で共有されている。

① 「低潮線データベース」及び「海洋台帳」による情報共有を実施

○ 「低潮線保全区域」に関しては、平成 23 年度に海上保安庁が構築した「低潮線データベース」に、関係府省庁がこれまでに収集した低潮線保全区域の衛星画像、航空写真の情報が、著作権に配慮した上で掲載され、情報共有が行われている。なお、「低潮線データベース」とは、低潮線の保全を確実かつ効率的に実施していくため、低潮線に係る位置、行政区分、図面、写真、利用状況等の情報及び低潮線の所在する離島に係る名称、位置、施設等の情報について関係機関での共有を可能とするものである。

○ 海上保安庁が平成 24 年に構築した「海洋台帳」及び「海洋政策支援情報ツール」は、様々な海洋情報の中からユーザーが必要とする情報を選択して地図上に重畳表示することができるインターネット上の地理情報システムである。海洋台帳は民間も利用可能な公開用システムであり、海洋政策支援情報ツールは政府機関のみで閲覧可能なシステムである。国境離島の保全に資する情報に関しては、海洋台帳では、直線基線、低潮線保全区域の範囲、国境離島を含む離島の名前などを表示可能である。

また、海洋政策支援情報ツールでは、上述の国境離島や基線に関する公開情報が閲覧可能なだけでなく、低潮線データベースと連携することにより、地図上の国境離島や低潮線保全区域を選択することで、低潮線データベース内の当該国境離島もしくは低潮線保全区域の情報に直接アクセスすることが可能となっている。

(2) 状況把握に関する取組の状況

国境離島の管轄海域の外縁を根拠付ける基線の周辺区域については、2. (1) アの取組で状況把握を行っているところである。これらの取組により、平成 29 年 4 月から平成 31 年 3 月末までに内閣府が衛星画像等で正確に状況把握を行った国境離島は重複を除くと 474 島である。

我が国の管轄海域の外縁を根拠付ける基線には、領海及び排他的経済水域等の外縁を根拠付ける基線と領海のみを外縁を根拠付ける基線がある。前者については、国土交通省が低潮線保全区域における巡視等を実施している。また、海上保安庁が「低潮線データベース」を構築し、関係府省庁で共有されているところであり、対象となる区域においては、衛星画像や航空写真のデータが毎年蓄積されている。一方で、先述のとおり、領海のみを外縁を根拠付ける基線については、前者のような活動やデータの蓄積がなされているわけではなく、国境離島としてまとまった形式でのデータベース等は構築されていない。

そのため、上述の管轄海域の外縁を根拠付ける基線の 2 つの類型から国境離島を整理すると以下のとおりであり、領海のみを外縁を根拠付ける離島の詳細な状況把握を進めることが求められる。

領海及び排他的経済水域等の外縁を根拠付ける離島	98 島／ 98 島
領海のみを外縁を根拠付ける離島	376 島／386 島

(平成 29 年 4 月から平成 31 年 3 月末まで)

(管轄海域の外縁を根拠付ける基線の周辺の全ての区域もしくは一部の区域を確認した国境離島を計上している。)

(3) 今後対応すべき課題

国境離島は数が多く、地理的にアクセスが困難なものが多いため、状況把握を着実にかつ効率的に行うことが重要である。現在、関係府省庁の連携により、各々の行政目的で取得した衛星画像や航空写真等を共有することで国境離島の状況把握を行っており、今後とも取組を継続することが重要である。一方で、網羅的に状況把握を進め、その成果を共有するという点からは、以下の課題があることが判明した。

- ① 領海及び排他的経済水域等の外縁を根拠付ける基線の周辺区域に比べ、領海のみを外縁を根拠付ける基線の周辺区域の状況把握が不十分である。
- ② 領海のみを外縁を根拠付ける基線は、離島及び本土に約 3,000 箇所存在する。これら膨大な数の基線に対して、政府機関の人的・予算的制約のある中で一律に網羅的な状況把握を行うことは困難な状況であるが、状況把握の実施の考え方が整理されていないために有効な対応を講じることができていない。
- ③ 上の課題への一つの対応として、国境離島の状況把握に地方公共団体や民間等の協力を得ることも想定されるが、現状では、国境離島や管轄海域の外縁を根拠付ける基線の位置については、一部を除いて公表されていないため、協力が得られにくい。
(国境離島については、名称を付与した国境離島や国有財産化を行った無主の国境離島等が既に公表されている。また、管轄海域の外縁を根拠付ける基線については、低潮線保全区域、直線基線のみが公表されている。)
- ④ 領海のみを外縁を根拠付ける基線及びそれを有する国境離島に関する情報の一元的なデータベースが未構築であり、関係府省庁間での情報共有が図られていない。このため、どの国境離島が、いつ、どの主体により、どのような方法で確認されているのかが不明である。なお、関係府省庁間での情報共有は、個々の府省庁の通常業務における管轄区域の調査への活用や効率化等につながることを期待される。
- ⑤ 低潮線データベース及びこれと連携した海洋政策支援情報ツールにより、関係府省庁間の情報共有が可能な環境が整備されているものの、それらが異動の頻繁な各府省庁の担当者に認知されておらず、有効に活用されていないおそれがある。

3. 国境離島の状況把握の着実な実施に向けた今後の取組

2. (3) で示した課題①～⑤に対して、我が国の管轄海域の根拠となる国境離島の状況把握が着実に実施されるよう、今後の取組の考え方を4つにまとめた。なお、①～③は政府内での情報共有に資する取組、④は地方公共団体等からの協力に資する取組に関するものである。

① 衛星情報等を活用した速やかな悉皆調査と重みをつけた定期的な状況把握（課題①②に対応）

国境離島における管轄海域の外縁を根拠付ける基線の周辺区域には、平成29年4月以降に内閣府が正確に状況把握を実施できていないものがあるため、内閣府は、関係府省庁と連携し、衛星情報等により、速やかに悉皆で詳細に状況把握をすることが必要である。その上で、重みをつけて定期的な国境離島の状況把握を行うべきである。

<考え方>

- 領海及び排他的経済水域等の外縁を根拠付ける基線の周辺区域は、これまでも低潮線保全区域の巡視等により状況把握が進められ、低潮線データベースにより情報共有がなされていることから、引き続き、情報の蓄積を図ることが必要である。
- 領海のみを外縁を根拠付ける基線の周辺区域には、平成29年4月以降に内閣府が状況把握を正確に実施できていないものがあることから、内閣府は、無償公開の衛星情報の活用等により、速やかに状況把握を悉皆で詳細に行うことが必要である。
- 悉皆での調査の後には、重みをつけて定期的な状況把握を行うべきである。その実施にあたっては、国境離島の大きさ・脆弱性、代替となる基線の有無、基線の種類等の観点から、国境離島の特性を、周辺海域の利用状況など社会的特性及び監視の目の届きやすさも含めて整理し、現在までの状況把握の実施状況も踏まえ、重点的に状況把握を行うべき国境離島の整理を行うことが考えられる（参考資料3）。なお、必要に応じて、定期的な状況把握と合わせ、台風や高潮等の災害による外力が作用した後の状況把握を行うように努めるべきである。
- 状況把握の優先順位が低い国境離島を長期間状況把握しないということにならないように、無償公開の衛星情報の活用等により、周期的な状況把握を行うことも必要である。
- 国境離島は地理的条件・気象条件等が厳しく、アクセス自体が困難なものも多いことから、衛星画像や空中写真等による状況把握に頼らざるを得ない側面がある。監視カメラ等の先進技術の活用は、国境離島の地理的条件や気象条件、活用目的、実施主体等の精査が必要なため、早急に活用を図ることは難しいが、活用しうる局面がありうることから、必要に応じて、活用を検討すべきである。
- 管轄海域の外縁を根拠付ける基線は、既述のとおり、測量に基づいて作成・更新される海図の低潮線を基礎としている。海上保安庁が実施している、航空レーザー測深による地形測量及びAOV（Autonomous Ocean Vehicle：自律型海洋観測機器）による国境離島周辺海域における潮位観測は、新たな低潮高地の発見及び低潮線を高精度に決定するための有力な手法である。上述の取組の大前提として、今後もこれら最新技術を活用した低潮線の調査と海図の更新を継続していくべきである。

- 国境離島においては、管轄海域の外縁を根拠付ける基線の周辺区域は、国境離島の保全上重要と考えられる土地であり、国公有地・私有地等といった土地所有状況とあわせ、各々の行政目的に応じた大規模な掘削行為等の規制状況を、土地利用の観点から把握することが重要である。これまで、国境離島においては、管轄海域の外縁を根拠付ける基線の周辺区域で大規模な掘削行為等は確認されていないが、行為規制がない場合においても土地所有状況を踏まえた上でその状況把握を継続的に行っていくことが重要である。

② 関係府省庁が収集した情報と政府全体の状況把握の実施状況の共有（課題④に対応）

関係府省庁は、各々の行政目的のために取得した国境離島周辺の状況も含め、情報の機密性・著作権等に配慮した上で、積極的に情報共有することが必要である。内閣府は、国境離島の状況把握の実施状況を共有できるよう、常に取りまとめておくべきである。

<考え方>

- 現在、政府内の関係機関との連携により、衛星画像や航空写真等による状況把握などが進められており、これまでの取組を引き続き継続することが必要である。
- 政府内の関係機関によって収集された情報は、管轄海域の外縁を根拠付ける基線やその周辺区域の情報とあわせ、情報の機密性・著作権等に配慮した上で、政府内の関係機関と共有することが必要である。この際、関係府省庁が、各々の行政目的のため、通常業務の一環として把握した国境離島周辺の情報についても、情報共有を積極的に進めていくことが必要である。
- 内閣府は、関係府省庁と連携して実施された国境離島の状況把握の結果を、過年度分も含めて一覧として取りまとめ、関係府省庁と共有し、常に状況把握の実施状況が確認できるようにすべきである。

③ 海洋状況表示システムへの国境離島に係るデータの掲載（課題④⑤に対応）

既存の低潮線データベースを参考に、内閣府を中心に関係府省庁が連携して、領海のみを外縁を根拠付ける離島を含めたデータベースを構築し、情報の機密性・著作権等に配慮した上で、海洋状況表示システムから閲覧できるようにすべきである。あわせて、関係機関等への周知や、情報の重ね合わせ等の工夫にも配慮すべきである。

<考え方>

- 既存の低潮線データベースを参考に、内閣府を中心に関係府省庁が連携して、領海のみを外縁を根拠付ける基線を有する国境離島を含めたデータベースを構築し、海洋状況表示システムから閲覧できるようにすべきである。同システムには、情報の機密性・著作権等に配慮した上で、国境離島の状況把握の情報及び状況把握の実施に資する海域の利用状況や各種法令に基づいて指定される区域等の情報を掲載すべきである。なお、国境離島に関するデータベース及び海洋状況表示システムが有効に活用されるよう関係機関等に周知を図るべきである。
- 国境離島においてどの島が重要であるかなどの判断は、データベースを閲覧する者によって重要と考える視点が異なることから、海洋状況表示システムにデータを掲載する際には、情報の重

ね合わせなどができるように工夫すべきである。

④ 地方公共団体や一般住民等からの協力に向けた国境離島の島名等の情報提供（課題③に対応）

地方公共団体や一般住民等からの情報は現場の第一報となり得るため、対象となる国境離島を把握できるよう、内閣府は、我が国が現に保全・管理できる国境離島の島名等を情報提供すべきである。

<考え方>

- 国境離島に関しては、地方公共団体や一般住民等からの情報は、国境離島の消失・崩壊等、国境離島や基線に大きな変化があった場合の現場の第一報としての情報源となり得ることから、関係機関への情報提供が簡便に行われる方法を検討すべきである。また、地方公共団体や一般住民等に対しては、シンプルでわかりやすい情報提供が重要である。
- 地方公共団体や一般住民等に対しては、まず、管轄海域の外縁を根拠付ける国境離島の存在や重要性を認知していただくことが重要である。これまで、国境離島に関しては、名称の付与や国有財産化が行われ、その対象となった国境離島の島名が順次公表されており、全体の約8割が公表されている状況である。しかしながら、全ての国境離島の島名が公表されているわけではないため、少なくとも一般住民が数万あるといわれる離島の中からどれが国境離島かを正確に把握することはできない。地方公共団体や一般住民等からの協力を得ることと情報の提供は切り離して考える必要はあるが、地方公共団体や一般住民等が第一報の対象となる国境離島を正確に把握できるよう、内閣府は、我が国が現に保全・管理できる国境離島の島名等を、海上保安庁と連携して、海洋状況表示システムで「国境離島」の項目を立てて情報提供すべきである。
- また、内閣府は、地方公共団体等にとっても有効に活用されるような、島の属性など追加的な情報の提供や情報提供の方法も検討すべきである。これは、国境離島に対する関心・理解の向上に欠かせないものであるとともに、地方公共団体や一般住民等からの現場の第一報につながるものである。また、地方公共団体としても、自らの区域をより適切に管理することになりうるとともに、観光情報としての活用等にもつながりうるものである。

今後の取組の方向性（①～④）については、「第3期海洋基本計画」の第3部に記載があるとおり、PDCA サイクルを活用した工程管理を行い、着実に実施することを内閣府を中心とした関係府省庁に求める。

これら取組の着実な実施に向けて、これまで関係府省庁が連携して行っている情報の蓄積や共有に係る取組等を継続していくことはもちろんのこと、無償公開の衛星情報等を活用した国境離島の悉皆調査の実施、国境離島に係るデータベースの構築に向けた検討・調整、我が国が現に保全・管理できる国境離島の情報提供に向けた検討・調整については、速やかに着手することを求める（令和元年度）。

あわせて、国境離島に係るデータベースが構築された後も、低潮線データベースの取組と同様に、関係府省庁が連携し、情報の蓄積・更新を継続的に行っていくことを求める。

4. 国境離島を対象とした検討を今後のMDAの取組に活かすために

本PTでは、国境離島の状況把握を具体的対象として、MDAの取組を活用した方策について検討を行い、3. ①～④の結論を得た。一方で、この検討をする中で、国境離島の状況把握という個別課題を超えて他の海洋政策の課題にも関連する、MDAにおける情報集約・共有を更に推進する上で有益な知見を得たので以下の①～③にまとめる。MDAについては、「第3期海洋基本計画」と「MDAの取組方針」が策定され、実質的な取組を実施していく段階に移行したところである。今後は、これら①～③の事項をも踏まえて、MDAの取組の推進にあたるべきである。

① 情報提供に対する動機付けによる情報集約・共有の促進

情報システムを特定プロジェクトの情報共有基盤として位置付ける、または、情報システムへの情報提供により、情報提供者がそのメリットを享受できる仕組みにすることにより、情報の集約・共有を進めるべきである。

<考え方>

- 情報を集約・共有するにも人的・予算的コストを伴う。目的を指定しないままの情報の集約は、情報保有者に情報提供のインセンティブが存在しないことが多く、円滑に進まない。このような背景も一因となつてか、一般に情報の集約・共有がMDAの取組における成否の鍵となっている。
- 一方で、低潮線データベースは、低潮線保全法に基づく基本計画において低潮線保全区域に関する情報共有基盤として位置づけられたことで、関係府省庁間の情報の集約・共有が進んだ良い事例である。
- 今後、海洋状況表示システム等の情報システムへの情報集約・共有を促進するためには、情報システムを何か特定のプロジェクトの情報共有基盤として位置づける、または、情報システムへの情報提供が、情報提供者による業務や事業等に役立つ、あるいは、情報提供者が享受する情報サービスの向上に繋がるようにするなど、システムに情報を提供しようとするインセンティブが働く環境を作ることが有効である。

② 海洋状況表示システムを活用した更なる情報の可視化の推進

様々な海洋施策の推進に有益な、法令や条約で規定された海域の範囲、天然資源関連情報等を海洋状況表示システムに掲載し、政府内で共有又は公開する情報の更なる拡充を図ることが必要である。

<考え方>

- 我が国の管轄海域等における日本／他国の権利義務の及ぶ範囲や海洋利用状況は、国境離島の状況把握の重み付けを検討する際にも考慮すべき要因となるだけでなく（参考資料3を参照）、他の海洋施策の取組を進める上でも有益な基礎的情報である。
- 一方で、このような情報のうち、未だ海洋台帳や海洋政策支援情報ツールといった既存の地理情報システム（GIS）を通じて共有されていないものが存在することも確認された。

- これらの情報は法令等における経緯度の数値や個別の資料の図として一般に入手可能であるものも多いが、GIS を活用して可視化・重畳表示することが、情報の利活用を促進する上でも重要である。
- このため、法令や条約で規定された海域の範囲、天然資源関連情報等の GIS データの整備を進め、海洋状況表示システムに掲載し、政府内で共有又は公開する情報の更なる拡充を図ることが必要である。

③ 具体的課題を題材とした検討による MDA の取組の推進

幅広い事象を対象として含む MDA の取組の着実な推進には、個別具体的な課題を題材とした情報収集及び情報の集約・共有の検討もまた有効である。

<考え方>

- 我が国の MDA は、その対象が様々な海洋施策に及ぶ、非常に広範な概念として整理されている。一方で、個々の政策課題によって、情報の内容や性質、情報収集に有効な手段や実施体制、情報集約・共有の基盤システムや共有範囲など、情報収集及び情報集約・共有における事情や性質が異なることが一般的である。
- 本 PT では、国境離島の保全・管理という具体の課題を MDA の視点から検討を行い、当該課題に係る情報の収集及び情報の集約・共有の観点で前述のとおり検討結果を得た。このように個別具体の課題を解決するために MDA の視点から検討をすることは、MDA の取組の実質的・着実な推進に有効である。

5. おわりに

国境離島は我が国の管轄海域の外縁を根拠付けるものであり、重要な役割を担っている。その役割の一つである「我が国の管轄海域の根拠」という観点から、国境離島の状況把握をいかに行うかとともに、MDA の取組を活用することでさらに効率的に進めることができないかということが本検討の目的である。

平成30年度は、参与会議PTにおける4回の議論を通じて、国境離島の状況把握に係る現状の課題を整理し、今後実施すべき取組の考え方を提言した。今後は、「第3期海洋基本計画」の第3部に記載のあるとおり、PDCA サイクルを活用した工程管理を行い、着実に実行することを求める。

これまで、国境離島の状況把握を行うにあたり、内閣府は関係府省庁からの情報を集約し、その情報により国境離島の状況を把握してきたが、今後は関係府省庁の連携がより密となるように、内閣府が調整機能をさらに発揮し、情報の蓄積・共有をより一層進めていく必要がある。MDA の取組は情報の蓄積・共有を進める上で非常に有効であり、海洋状況表示システムなどをしっかりと活用する必要がある。また、多数ある国境離島の状況把握には政府外にも「目」を増やしていくことが欠かせず、情報の対外発信にも力を入れていく必要がある。こういった一連の取組を進めることにより、政府内における関係府省庁との連携強化はもちろん、国境離島の重要性に対する国民の理解の増進を基礎として、国・地方・民が連携した国境離島の状況把握が可能となっていくであろう。

なお、冒頭に記載したとおり、離島には様々な役割がある。本PTでは「我が国の管轄海域の根拠」という役割に着目して議論を行ったが、他の観点からも、「第3期海洋基本計画」に基づいて着実に施策が進められていくこともあわせて期待する。

1. 構成

主査 : 佐藤 慎司 東京大学大学院 教授
 参与 : 兼原 敦子 上智大学法学部 教授
 杉本 正彦 株式会社NTT データ 特別参与
 高島 正之 合同会社TMC コンサルティング 代表
 水本 伸子 株式会社 IHI 取締役 常務執行役員
 高度情報マネジメント統括本部長

外部有識者 : 山田 吉彦 東海大学海洋学部 教授 (離島政策)

関係府省庁 : 内閣官房、内閣府、外務省、林野庁、資源エネルギー庁、
 国土交通省、海上保安庁、環境省、防衛省

2. 開催状況

① 第1回PT (平成30年11月6日)

- ・ PTの趣旨説明
- ・ 国境離島の状況把握の現状及び課題について
- ・ 海洋状況表示システムの活用について 等

② 第2回PT (平成30年12月3日)

- ・ 海洋台帳・低潮線データベースに係る視察
- ・ 有識者からの発表 (山田吉彦 委員)
- ・ 国境離島の状況把握について 等

③ 第3回PT (平成30年12月26日)

- ・ 海洋状況表示システムを用いた国境離島の状況把握について
 - ・ 状況把握の手法や頻度を増やすための工夫について
 - ・ 報告書 (要旨案) について 等
- (第1回PTから第3回PTでは、議題①～③を並行して議論を行った。)

④ 第4回PT (平成31年1月21日)

- ・ 報告書 (案) について 等

3. 関連の計画・方針等

- ・ 第3期海洋基本計画
- ・ 海洋管理のための離島の保全・管理のあり方に関する基本方針
- ・ 我が国における海洋状況把握 (MDA) の能力強化に向けた今後の取組方針 等

海洋状況把握 (MDA)

海洋の安全保障、海洋環境保全、海洋産業振興・科学技術の発展等に資する海洋に関連する多様な情報を、取扱等に留意しつつ効果的な収集・集約・共有を図り、海洋に関連する状況を効率的に把握すること（第3期海洋基本計画 P17 注14）

情報収集

情報集約・共有

国境離島の状況把握 (本PTの検討事項)

- ① 状況把握の手法と課題
- ③ 状況把握の手法や頻度を増やすための工夫

- ・目を増やす
- ・効率的・効果的な状況把握の手法

海洋状況表示システム*

- ② 海洋状況表示システムを用いた状況把握のイメージ

- ・政府内の情報の集約・共有のあり方
- ・政府外からの情報の取り扱い
- ・国境離島(基線)情報の公開

海洋状況表示システムで扱うことができない情報 (例: 民間からの通報 など)

国境離島の状況把握とは関係のない情報 (例: 航行安全に関する情報、水温等の環境情報)

国際連携・協力

*海上保安庁にて整備・運用する、衛星情報を含めた海洋情報の集約・共有・提供のための情報システム（第3期海洋基本計画 P58 注78）

1. 管轄海域への物理的な寄与

ア. 国境離島(基線)固有の物理的特徴

①大きさ、②脆弱性、③変わりやすさ(火山活動、地震、流氷、風浪)

イ. 国境離島(基線)損失の管轄海域への物理的影響

①当該基線を根拠とする管轄海域の広さ (EEZ基線、直線基線上の領海基線、その他)
②近傍での代替基線の有無 (孤島、群島、本土・大きな島の近傍の離島)

2. 周辺域の社会的状況

ア. EEZが相対国との中間線で接する海域

(日本海、東シナ海、オホーツク海など⇔公海に面する)

イ. 特定海域、重要な航路に接する海域

ウ. 海洋エネルギー・鉱物資源

エ. 水産資源

オ. 各種法令等に基づく行為規制の適用

3. 監視の目の届き易さ

ア. 無人島／有人島

イ. 有人島における非居住地／居住地

ウ. 法執行機関の拠点の存在

エ. 民間の海上活動の活発さ