

Title	日本にも沿岸域管理の発想を
Author(s)	敷田, 麻実
Citation	日本沿岸域学会第13回シンポジウム講演予稿集: 35-39
Issue Date	2000-12
Type	Conference Paper
Text version	publisher
URL	<a href="http://hdl.handle.net/10119/16781">http://hdl.handle.net/10119/16781</a>
Rights	本著作物は日本沿岸域学会の許可のもとに掲載するものです。This material is posted here with permission of the Japanese Association for Coastal Zone Studies. Copyright (C) 2000 日本沿岸域学会. 敷田麻実, 日本沿岸域学会第13回シンポジウム講演予稿集, 2000, pp.35-39.
Description	

# 日本にも沿岸域管理の発想を

敷田 麻実（金沢工業大学環境システム工学科）

日本沿岸域学会の2000年アピール委員会では、現在の日本における沿岸域の環境と利用の状況を踏まえたうえで、よりよい沿岸域環境と沿岸域利用を同時に手に入れるための一つの提案を行いたいと考えている。このアピールは、沿岸域環境とその利用をより良くするための建設的議論の第一歩である。そして委員会では、このアピールの内容自体が、沿岸域に関する議論をまきおこす題材となればよいと望んでいる。そのため紙数を増やしてより完全なものを作成するより、委員会の意思を的確に表し、関係者に理解されやすいシンプルなものを目指してこのアピールはつくられた。大切なことは、関係者の議論の引き金となるであろうアピール作成の背景、目的、さらには特徴である。

そこで、ここでは2000年アピール作成の背景とアピールが目指すもの、そして何よりこのアピールが持つ特徴について解説を試みたい。

## 1. われわれの沿岸域

沿岸域は、水深の浅い海とそれに接続する陸を含む、海岸線に沿った細長い国土空間である。性質の異なる海と陸の環境を含み、それが相互に影響しあう独特の環境特性を持っている。この空間には生態的、環境的にきわめて特徴のある自然環境が含まれている。たとえば干潟の浄化機能はすばらしく、人工的な浄化施設をはるかに凌ぐ。また汀線付近や、浅海の藻場は魚介類幼稚仔の保育場として、豊かな海の幸をもたらす源泉となっている。

人との関わりで考えると、沿岸域は日本人の心象風景である白砂青松の海岸を擁し、日本人の文化を育てた空間である。羽衣や浦島太郎の物語は、海を抜きにしては語れない。またわが国の都市の多くが沿岸域に立地し、日本の人口の約半分が海岸線を有する市町村に居住している。そして水産や海運業、工業立地など、さまざまな経済・産業活動もこの空間で行われ、現在の日本の繁栄をもたらした。さらに豊かになったわれわれの社会では、遊漁やプレジャーボートなど、沿岸域でのレジャーやレクリエーション機会が増加し、身近な余暇活動の場としての利用も盛んである。

ところで、私たちは沿岸域の重要性についてどの程度認識しているのだろうか。ナホトカ号重油流出事故で活躍したボランティアや、諫早湾干拓・藤前干潟埋立反対運動など、沿岸域環境保全に関する世論の高まりは、沿岸域環境に対する国民の関心の高さを示している。経済の世紀から環境の世紀に入ろうとしている今、世界的な環境保護の動きと相まって、沿岸域環境の保全が私たちの社会の共通認識となりつつあると考えられる。

## 2. 沿岸域は今

このように環境的にも文化的にも固有の価値を持つ沿岸域は、私たちに豊かな実りと癒しをもたらしている空間であるが、経済発展を優先するあまり、日本の沿岸域のすぐれた環境は急速に失われた。沿岸域の資源や環境を糧に、豊かな経済や快適な暮らしを手に入れたが、一方でかけがえのないものを失いつつある。



日本の海岸線の45%が人工構造物で固められている。また、戦後の短い期間だけで30,000haの干潟を失ない、藻場の消失とあわせて浅海生態系の破壊は著しい。また美しかった白砂青松の浜辺は、散乱するゴミで景観的にも質が低下した。また、水質の悪化は多くの環境指標にも現れている。狭い国土空間に多数の人口が集中する日本では避けられないことかもしれないが、環境容量や空間の収容力、持続可能生産量を越える利用は、資源や環境を破壊している。

しかし、失われているのは沿岸域のすぐれた環境ばかりではない。利用の効率性や適切な利用機会も失われている。現在の沿岸域利用は、産業として利用する立場を優先してきた戦後の日本の沿岸域利用の歴史を反映し、工業立地や漁業などの利用が優先している。一方、余暇機会と所得の増加でレジャーやレクリエーションなどの非産業的利用は増加しつつある。沿岸域の限りある環境や資源、空間をめぐる、利用者間の競合や対立が増加した。そして、過度な利用は資源や環境をいっそう悪化させた。同時にそれは非効率的な利用を招き、さらには利用の満足度を低下させ、沿岸域環境のすばらしさを享受することさえ難しくしている。

また、沿岸域が特定の目的のために機能的に利用されていることも指摘しておきたい。たとえば、漁業は漁業生産という機能を優先し、直接的・即効的に生産増加に寄与しない環境や資源に対する長期的配慮を怠った。加工貿易発展のための沿岸域の工業立地は、反面で美しい海岸線を破壊した。産業的利用である埋立や漁業ばかりではなく、非産業的な利用である遊漁でさえ、魚を釣る場所としてしか沿岸域を見ていない。つまり、今の沿岸域利用では、単に沿岸域の機能や特性の一つを利用していることが多いのではないか。そして、それに無関係な沿岸域の価値は無視し切り捨てている。その結果、特定の「機能的利用のためだけのより効率的な沿岸域利用」が求められ、同時に外部不経済を生み続けている。

このように、沿岸域をめぐる現在の問題は、①沿岸域環境の保全の重要性が認識されながら、一方で沿岸域の環境が悪化していること、②沿岸域の多元的利用が拡大し、資源や空間をめぐる利用者間の競合・対立が起きていること、③それが沿岸域の機能的な利用の追求と複合して過度な環境・資源の利用や非効率的な利用を招いていること、④結果的に、資源や環境の状態の悪化を生んでいること、に要約できる。現在のままで満足していけないことは明らかである。このような沿岸域の状況は決して楽観できるものではないが、この問題は論じられても、全体が語られる機会は少ない。しかし、沿岸域に関わる者が、より望ましい沿岸域の状態を望むのであれば、危機感を共有する必要があるのではなかろうか。

### 3. 2000年アピール誕生の背景：一元的管理の根拠

このような問題を解決し、沿岸域を共生空間として保つために、対策や行動が必要であることについては、前述したように、沿岸域の重要性を認識した世論が存在することから一定の社会的合意が得られていると考えられる。そこで、問題はどのような内容の対策や行動で危機を克服するかである。

しかし沿岸域における新たな対策や行動を提案する場合に、すでに対策はとられているという主張がかまびすしい。沿岸域に関わる主要な法律は存在するし、このうち河川法・海岸法・港湾法は時代に合わせて近年あいついで大幅に改正された。また水産基本法の制定も視野に入っている。この点では決して沿岸域における対策は放置されてきたとは言えない。ところが、このような対策が統一的なデザインの下で進められているかに



については疑問がある。実際には、現在までの沿岸域の管理は、各省庁、各産業によって分割して行われてきた。同じように見える海岸でも、法律が異なれば管理の基準や方針が異なっている。それはそれぞれの法律が目的とする利用や国土保全に準拠して行われるのであるから、ある意味で当然である。

もちろん沿岸域利用を拡大し、それぞれが目的追求を続けてきた間は、このような分権的システムは十分その力を発揮した。それは、相互に干渉を受けることなく、それぞれの目的を達成することだけを考慮して施策を推進すれば良かったからである。しかし、現在の沿岸域における要請は、沿岸域の持続的利用やより合理的な沿岸域利用である。そのためには、分権的管理より集権的管理が望まれる。もちろんこの場合における集権とは、一定の地域や範囲での集権であって、国家的規模の管理の実現でないことは明らかである。

一方、利用者の側からも現行の分割管理には問題が多い。利用する側に立てば、場所や行動によって法制度や管理者が変わることは都合が悪い。利用者はあくまでワンストップショッピングセンターを望んでいるのである。また沿岸域利用では、個々の利用はバラバラに行われる傾向があり、利用者間の競合や対立がある。このような状況では、沿岸域の資源や環境に「つけ」が回ることは明らかで、持続的な利用は望むべくもない。そうしないためには、沿岸域全体の環境容量を見定め、地域住民や関係者が合意のうえ、利用や保全の方針や方策を決定してゆくという、総合的な環境・利用の管理が必要となるのである。

しかし、現在は沿岸域全体を統一的に管理できるデザインはまだなく、沿岸域に関する危機感が共有されながら、制度や管理についての「共有」は実現していない。沿岸域の環境には境界はない、またその利用は省庁や制度の境界を意識せずに行われ、現在の分割管理とは一致が見られない。

ところで、わが国の海洋関連施策において、沿岸域という概念は三全総で初めて用いられ、陸域と海域を統合した「沿岸域」の概念が、以降用いられてきたにもかかわらず、まだ十分に浸透していない。また1998年に国土庁が策定した「21世紀の国土のグランドデザイン(五全総)」(1998年)はじめ、沿岸域の一元的管理に対する要望は沿岸域関係者の合意を得はじめていると考えて良いのではなかろうか。

#### 4. 2000年アピール沿岸域管理システムの特徴

アピールの中で核になるものは、サブタイトルとして掲げられた「沿岸域の持続的な利用と環境保全のための提言」である。委員会では、われわれの沿岸域を、次世代に現状より良い状態で引き継ぐことを第一の目的にした。この点では、関係者の異論は少ないものと考えている。

次にこのアピールの特徴は次の3点に集約できる。まず第1に、現在までの提言にはない具体的な管理の内容まで言及したこと。第2に、既存の制度や仕組みの温存を前提にしなかったこと。そして第3に、利用者の視点に立ったことである。いずれの点でも今までの同種の提案にはない特徴がこのアピールにはあると考えている。

第1点目の具体的な内容は、まず沿岸域の範囲を根拠に基づいて明確に定義したことである。これまで沿岸域は具体的に定義されることが少なく、海外の例を見ても「必要に応じて定義する」としたものが多かった。このアピールでは、沿岸域を、領海から海域に影響を与える河川流域の範囲(広域エリア)と決めようとして、実際の管理では、海域は沖合5海里から海岸線を持つ市町村の行政区域(基本エリア)を対象とした。

次に実際の管理では、独立性の高い沿岸域管理主体を創設する点がこのアピールの特徴である。それも広域



と狭域の二重の管理主体を今回は提案した。二重構造を持つことは一見無駄のように思えるが、それぞれの管理主体は別々の役割を持っている。まず狭域管理主体は、さまざまな沿岸域利用者の参加によって地域に密着した日常的管理を行う。特に、従来は沿岸域管理に参加できなかったレクリエーションなどの非産業的利用者の管理への参加を制度的に保証した。また地域住民による管理を優先しながら、地域外から来る利用者の参加の可能性も残した。これは最近の沿岸域利用の動向に基づくものである。

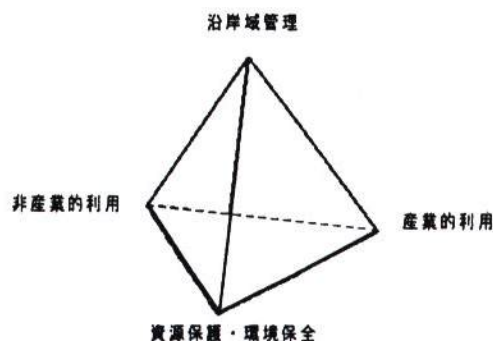
また広域沿岸域管理主体は、都道府県の範囲で沿岸域に関する計画や指針策定を担当する。従来同レベルで行ってきた港湾・海岸・水産業など沿岸域に関する計画もこの管理主体が一元的に進める。従って今までの漁業調整委員会や各種審議会は、この委員会の部会となる。この管理主体は狭域と異なり行政組織の一部であり、沿岸域に関する部局を統合して強力な事務局を形成することが望ましい。

第2の既得権益の温存の問題は重要な課題である。沿岸域の権利設定や慣習は、漁業のように歴史的なものから、管理者別の海岸管理までさまざまなものが入り乱れているが、権利が複雑に絡み合った状態が、必ずしも合理的であるとは言い難い。また利用実態と合わない権利は、沿岸域の効率的な利用を阻害する。

もちろん、変革だけがこのアピールの目的ではない。よりよい状態を実現するのに必要な制度や仕組みを用意しようという発想に立っているのが、既存の権利や制度の組み合わせから答えを出すことに満足しなかっただけである。この点についてはアピール全体に現れているが、特に「既存の管理制度からの移行」として本文中にまとめられている。

第3番目は利用者の視点に立ったことである。従来は産業的利用が中心であった沿岸域利用は、非産業的利用者が台頭してきている。産業的利用を否定するものではないが、利用者が国民全体に及ぶのであるから、ユーザーを意識した沿岸域利用であることは、ある意味で当然である。ただし、非産業的利用者だけに優先権を与えるのではなく、非産業的利用者も産業

や環境を意識したうえで、適切な利用をする。このような関係を図示すると右図のようになると非産業的利用は相互に調整を必要とするや環境保全を無視できない。三角錐の底辺はいる。そして底辺の三角形のバランスを決め点にある沿岸域管理であろう。つまり沿岸域利用・非産業的利用を超えて沿岸域の利用と環



的利用者も、資源る。なる。産業的利用が、いずれも資源その状態を示しているのが三角錐の頂管理は、産業的利環境保全のバランス

さて、このアピールについて、そこまでしなくても、当事者間の話し合いで解決できるのではという反対意見が当然あると思われる。しかし当事者間の解決は、その当事者に都合がいい解決になりがちで、それ以外の要素や関係者を無視する。ちょうど、漁業と遊漁の対立が当事者間で解決した場合に、資源や環境が無視されがちのように。それを防ぐのは、当事者間の解決を超えて全体のルールに従ってコーディネートする工夫である。従って、本アピールでは当事者間解決よりも、さまざまな利用者が参加した管理主体の場で、ルールにのっとり解決策が話し合われる制度を薦めた。

以上の特徴を最終的に形にするのが、本アピールで明確にした沿岸域管理法の制定である。新たな法律の制定は、社会的コストを増加させ、制度を複雑化するだけだという主張や、屋上屋を積むだけだという批判は多



い。しかし「化け物屋敷」と呼ばれる沿岸域関係の法律や複雑化した行政制度に甘んじていては、持続的な利用と環境保全は保証できない。沿岸域全体のことを考えた法制度が用意されて初めてできることもある。これは沿岸域の例ではないが、銀行・証券・保険に複雑に分かれた管理制度を統合して、利用者中心の管理に改めるべきとする主張が先日の日本経済新聞(2000年10月18日朝刊)に載った。まさに、沿岸域管理の発想と一致する。個別管理の強化より一元的・総合的管理が必要である。

最後に海洋政策との関係である。海洋政策と本アピールは同一ではない。海外の例を見ても、海洋政策はさらに高い視点からまとめられるものである。アピールでは12海里以遠は、国の海洋政策に任ずとして具体的な記述をしていないが、これは海洋政策の必要性や沿岸域管理との連携を認めていないからではなく、あくまで国民の利用頻度の高い海岸線を中心とした沿岸域に軸足を置いたためである。

## 5. 日本にも沿岸域管理の発想を

沿岸域の環境が危機的な状況を迎えつつある今、日本の沿岸域を今後どう利用し、どう保全してゆくかという明確な戦略が必要である。米国の沿岸域管理法やオーストラリアのグレートバリアリーフ海中公園法など、沿岸域の環境保全と開発のバランスをとろうとする優れた法律は、いずれも環境保全の世論の高まりを受けて制定されている。諫早湾や藤前干潟の問題が全国的に注目された今こそ、日本でも沿岸域管理の必要性を考えるべきだと思われる。

沿岸域に人口の50%が集中する日本では、沿岸域は地域にとって身近な自然環境であり、水産物を生み出す浅海生態系としても、また地域経済や社会にとっても重要な存在である。その恩恵をこれからも享受するために、地域社会は持続的な沿岸域利用の必要に迫られている。その鍵となるのは、おそらく沿岸域の利用者間の共生であり、また利用と環境の共生であろう。

沿岸域を共生空間とするために私たちがすべきことは、一時しのぎの対策を捨て、沿岸域管理というシステムを創り出すことである。沿岸域の環境容量を認め、利用と保全のバランスをとる英知が私たちに求められている。そのためには沿岸域利用者が、既得権益に縛られた省庁や制度の壁を越えて、地域にとって必要な決定ができる合意形成の場を持つことである。

沿岸域の持続的利用はわれわれ世代に突きつけられた課題であり、その実現のために一つの提案を行ったのが、このアピールである。もちろん提案はいくつかの選択肢の中の一つであり、これが唯一の解決であるとは考えていない。むしろこのアピールは、沿岸域関係者の議論を喚起するスタート台である。

沿岸域をめぐるさまざまな動きが活発化している今、持続的利用と環境保全の世界への扉は開きつつある。その扉を押し開き、21世紀にすばらしい沿岸域を引き継ぐのは、沿岸域のすぐれたマネージメントである。このアピールに興味を持ち議論に参加した関係者は、その扉のノブを握っている。