

Title	沿岸域管理の発展過程に関する分析
Author(s)	敷田, 麻実; 竹ノ内, 徳人
Citation	日本沿岸域学会研究討論会2001講演概要集, 14: 124-127
Issue Date	2001-07
Type	Conference Paper
Text version	publisher
URL	<a href="http://hdl.handle.net/10119/16810">http://hdl.handle.net/10119/16810</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) 2001 日本沿岸域学会. 敷田麻実, 竹ノ内徳人, 日本沿岸域学会研究討論会2001講演概要集, 14, 2001, pp.124-127.
Description	

# 沿岸域管理の発展過程に関する分析

(正) 敷田麻実 (金沢工業大学環境システム工学科)

(正) 竹ノ内徳人 (金沢工業大学環境システム工学科)

## 1. はじめに

沿岸域管理は、Clark(1998)や Kay and Alder(1999)などの定義に見られるように「沿岸域の環境と生態系の持続的な利用を進めるための総合的プランニング」である。先進地の米国始め、オーストラリア、カナダなどでもその重要性が認識されている。国内でも、その必要性が1980年代から主張されており(松岡, 1987; 重森, 1992; 敷田, 1999など)、最近では、日本沿岸域学会による沿岸域管理の実現のための「2000年アピール」(日本沿岸域学会2000年アピール委員会, 2000)や国土交通省(旧国土庁)の「沿岸域圏総合管理計画策定のための指針」でも具体的に提案されている。

しかし沿岸域管理は、製品ではなく総合的なプランニングやその過程であり、また地域や沿岸域の状況によってできあがる管理には違いがあるので、ISOの導入や採用のように完全なものが最初からできあがるのではなく、実際には何段階もの過程を経て完成形に至ると考えられる。そのため発展課程について検討し、沿岸域管理成立の背景や条件を探ることは、これから沿岸域管理の実現を目指す日本では特に重要である。そこで、この報告では、遊漁問題に関するケーススタディからその背景や条件を分析し、沿岸域管理の発展過程について明らかにしようとした。

なお沿岸域管理の発展過程についての先行研究は少ない。中では Olsen(1993)などの研究が代表的だが、それも沿岸域管理プログラムの導入過程の分析である。

## 2. 本研究の目的

沿岸域利用が一般化した今日では、沿岸域の持続的な利用のために資源保護や環境保全を前提とした沿岸域の総合的管理が求められている。しかし、現実の沿岸域では産業的利用(漁業)と非産業的利用(遊漁)の間の「調整」すら実現が難しい。また現段

階では、根本的な解決のフレームワークを提供するのではなく、個別の調整によって現況を改善しようとしているのが現状である。

そこで本研究では、全国的にも例がない複数県(福井県と石川県)にまたがる遊漁問題の経過から、沿岸域管理、つまり沿岸域利用の秩序の発展過程について分析し、その実現のための条件や方向性を提案することを目的とした。

## 3. 福井・石川沖の遊漁問題の経過

福井・石川県境に近い福井県三国町沖合25kmに位置する水深約50mの好漁場「松出し瀬」(図1)で、1995年頃から福井県の関係者(漁業者・遊漁案内業者・遊漁者)と石川県の遊漁者の利用競合問題が起こっている。

ここでは、福井県内漁業者と遊漁者の過去の対立を経て、付近の海域を遊漁者に解放する代わりに、松出し瀬海域での遊漁全面禁止協定が福井県内の漁業者と遊漁案内業者・遊漁者間で結ばれ、いったんは秩序が保たれていた。

しかし石川県の遊漁者(非漁業者)が、比較的近い距離にある松出し瀬へ進出する頻度が1990年代前半から目立って増加し、現在では80~100隻ほどが遊漁に出かけていると言われている。その結果、従来からのルールを遵守する福井県側の漁業者と遊漁案内業者・遊漁者の反発が強まった。特に資源への影響が無視できないと考える福井県側と、松出し瀬での遊漁開放を求める石川県の遊漁者側で新たな競合が発生している。



しかし海域の自由使用を前提に、石川県の遊漁者が福井県の協定に従うことを拒んだため、福井・石川県間での話し合いとなり、両県の水産課による調整が始まった。それは広域海面利用協議会の設置へと進展し、話し合いが持たれているが、現在まだ解決の見通しは立っていない。

#### 4. 結果と考察

##### (1) 利用者特性の変化

敷田(2000)は沿岸域利用を3つの視点で分類し、そこに対立構造があることを示しているが、この問題でも、①産業的利用と非産業的利用、②特定少数と不特定多数、③地域住民と地域外住民の対立が認められる。敷田(2000)は、産業的利用者(=特定少数=地域住民)と非産業的利用者(=不特定多数=地域外住民)の対立を予測し、同じ利用者が3特性を合わせ持つことを考えたが、本ケーススタディの場合には、対立する利用者の特性は時間的に変化している。

当初、松出し瀬を専制的に利用していたのは福井県の漁業者(産業的利用者)であったと考えられる。そこに福井県の遊漁案内業者による案内やプレジャーボート利用の遊漁者(非産業的利用者)が参入した。この両者はどちらも福井県の北部に根拠地を持つ利用者なので、同じ地域の住民間での対立である。

しかし、当初は不特定多数であった福井県内の遊漁者は交渉の過程で特定され、漁業者との間で協定が締結された。この協定にはそれぞれが組織として参加しており、相手が認識できることから、その時点で遊漁者側も「特定少数化」されている。

しかしその後、石川県の遊漁者が新たに参入する。それまでは福井県の遊漁案内業者の案内で、石川県から福井県沖合に来ていた遊漁者が多く、これは「特定少数」の利用者であった。それは「以前は石川県の遊漁者はお客だった」(福井県側関係者の証言)点からも明らかである。しかしその後、プレジャーボートで石川県から福井県沖に自力で遊漁に来るようになると、参加者が増え「不特定多数化」した。

このような漁業者と遊漁者の対立、漁業者側から見れば「遊漁問題」では、単に産業的利用者と非産業的利用者の対立ではなく、その利用者集団の特性変化にも注目すべきであると思われる。また対立が静

的なものではなく、時間的に変移していることを考えれば、この問題に関するプレーヤー(関係者)の参入とその時間的な質の変化も同時に考える必要性は高い。逆にこのような変化を問題解決に利用することも可能であろう。

##### (2) プレーヤーの参入と管理の変化

このケーススタディでは、問題に関与したプレーヤーがどのような相互関係を形成し、それが時間的にどう変化したかを分析した。

好漁場として知られていた松出し瀬は、福井県の漁業者がもっぱら利用していた。瀬は沖合25kmにあり、付近に島嶼もないので漁業権は設定されず、漁業者が自由漁業で利用していた。この状態では、漁場である松出し瀬はフリーアクセスであるが、プレーヤーは漁業者だけでなので相互理解があり、共通の認識の下で一定の秩序が形成されていた。これは、漁業者同士が慣習的に海面を管理していた状態(「慣習による管理」)であると考えられる。

ところが福井県漁業者だけによる松出し瀬の利用は、福井県の遊漁者の瀬の利用、福井県内の遊漁船案内業者の増加によって状況が変わる。福井県内では1975年頃から漁業者の遊漁案内営業が増加し、1995年には遊漁船業協同組合が9組織存在している。このような遊漁機会の増加によって、新たな利用者が参入し、資源と海面をめぐる競合状態が松出し瀬でも発生したと考えられる。その結果、漁業者だけで形成されていた秩序は不安定になり、松出し瀬の管理は危機を迎える。

しかしその解決のために、遊漁関係者を含む関係者による協定が結ばれ、現在まで約10年継続している(平成12年度福井・石川広域海面利用協議会議事録から)。この協定の締結によって、福井県漁業者・遊漁案内業者・遊漁者の間で新たな秩序が形成された。その内容は、松出し瀬での遊漁活動を自粛する代わりに、それより浅い海域での遊漁を遊漁者に認めたものである。ただし、この秩序は漁業者だけがプレーヤーであった以前の管理ではなく、いわば松出し瀬をめぐる利害関係者のどうしの管理である(「利害関係者による管理」)。またそれは競合の危機を経て、利害関係者によって一時的に秩序立てられた状態であるとも考えられる。

ただしこの場合の安定は、福井県北部の地域内のプレーヤーによる秩序形成である。「地域内」という意味は、前述の敷田(2000)では日常生活圏や市町村の範囲が想定されているが、地域の水産業に関する施策や漁業調整は都道府県単位で行われることが多く、より広い範囲が「地域内」として扱われている。

しかしこの状態は、石川県の遊漁者がプレジャーボートで松出し瀬に進出したことで、再び不安定になった。福井県関係者の推定では石川県から来るプレジャーボートは80-100隻と言われ、松出し瀬の水産資源や操業への影響を懸念する漁業者から問題視された(平成11年度福井・石川広域海面利用協議会資料から)。松出し瀬に来る石川県の遊漁者は、以前福井県の遊漁案内業者によって松出し瀬で遊漁を経験したものが多くと言われ、福井県側から認識されている遊漁者も多かったが、新たに参入した者は「不特定多数」なので、福井県側が認識できなかった。そして福井県の漁業者が同県水産課に、松出し瀬の遊漁規制を1995年ごろに要請したことでこの問題が顕在化した。地域内のプレーヤーによって維持されてきた管理は、このようにして再び不安定な時期を迎えた。

さらに、この不安定化には、新たなプレーヤーの参入に加え、利用技術の進歩や変化が影響している。石川県の遊漁船は魚探・GPS・自動操舵などの最新装備を搭載していると言われ(平成11年度福井・石川広域海面利用協議会議事録、福井県水産課からの聞き取りから)、こうした最先端の装備を備えていない漁業者がその「差違」を強く意識している。これは「技術進歩による利用形態の変化」と、遊漁者側がコストをあまり気にせず投資できる条件(「産業的利用者と非産業的利用者の差」)によって現れたと思われる。こうした装備が石川県のすべての遊漁船に備わっているとは考えにくいだが、一部の船に備わっていても、福井県側から見れば不特定多数なので、脅威と感じるのではないか。

もっとも秩序を形成していた福井県側のプレーヤーにも、石川県遊漁船の排除を試みる機会があったが、前述した「慣習による管理」も、「利害関係者による管理」も、所有権とは異なり排除力に限界があるので実現しなかった。

ここまでの状況は、福井県水産課と石川県水産課

という新たなプレーヤー(利用者ではないが関係者)が参加することで再び変化する。前年から両県水産課間の行政的課題(両県の漁業調整会議などの議題)として取り上げられ、また実際の交渉の場にも両者が参加することで、行政の実質的介入となった。

また不特定多数であった石川県側の遊漁者も、石川県の水産課の勧めもあって、松出し瀬へ出かける遊漁者が「石川県プレジャーボート連絡協議会」を1999年に組織したので、「特定化」が可能になった。

さらに1999年6月には、両県の行政側からの提案で、新たな秩序づくりのために、水産庁が進めようとしていた施策に一致する広域海面利用協議会が設置された。この協議会は年2回開催され実質的な話し合いも行われている。これは制度を利用した「管理者による管理」を地域を超えて創出しようとする試みである。しかし現在までのところ具体的な解決策、つまり新たな秩序の合意形成には至っていない。

一方、強制力には欠けるが、福井県では委員会指示の「威力」による管理強化も検討されている。これはある意味では地域内で形成された秩序の強化だが、地域内利用者の管理を補強しながら、地域外利用者の排除も視野に入れる方策でもある。

## 5. 結論

以上述べてきたように、福井・石川両県の間での遊漁問題の経過は、沿岸域のプレーヤーとその管理の発展過程として捉えることができる。それは図2に示すように「慣習による管理」→「利害関係者による管理」→「管理者による管理」と発展してきた流れである。

このように、①新たなプレーヤーの出現、②技術進歩による利用形態の変化、③資源や環境の変化は、沿岸域をとりまく社会経済的状況や環境変化が激しい沿岸域の特性によって、繰り返し、また不定期に起こると予想される(不確実性の存在)ので、秩序は一時的・不安定になりがちで、沿岸域の管理は持続しない。

そこでこの過程を安定させるためには、このような変化に柔軟に対応できる管理が選択されることが望ましい。それは、前述した①～③を解決できる新たな管理方式、「利用者で形成するユーザー管理(利用者管理)」であると思われる。それは対象とする資源や環境を利用者自らが管理しようとする概念である。

その理由として、①変化する利用や資源の状況を管理内容に反映させやすい、②制度や行政に依存しないので、紛争回避または紛争の複雑化を防げる(この点ではADR, alternative dispute resolutionと同じである。)、③利用者自らが管理することで、利用者の学習を進め、管理レベルの向上が図れる、などの点をあげることができる。

ただしユーザー管理だけでは地域外利用者の参入に十分対応できないので、①行政も含めた広域的な管理(地域外利用者、潜在的利用者も含めた一般ルールの適用、管理者管理に近い)と、②当該地域における狭域のユーザー管理の二重の構造を持つ必要がある。広域では不特定多数と新規参入者の問題を解決し、狭域では不特定多数を特定数化する仕組みを組み込んで解決を図ることが必要である。

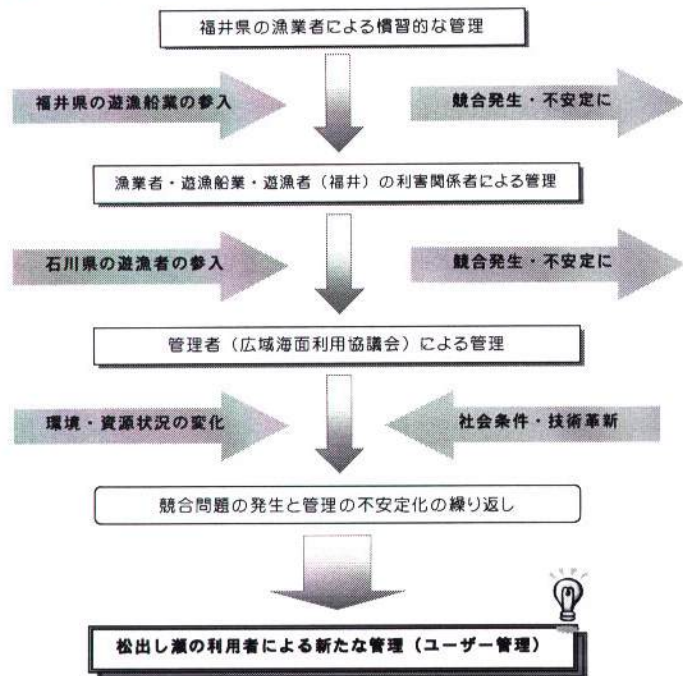


図2 松出し瀬の利用と管理の発展過程

ところで、「エコシステムマネジメント(生態系管理)」と呼ばれる、その生態系に関与する関係者すべてが参加して共同で管理を進める生態系の持続的な管理の考え方が、米国の森林管理を中心に最近提唱されている(柿澤, 2000; 畠山, 1996)。また鷲谷(2001)は、生態系管理を「地域の生態系の多様性や生産性の持続や回復を導く科学や技術を示す概念」と述べている。

こうした動きに対して、沿岸域の資源や環境に関する議論の際には、漁業では以前から自主規制や資源管理計画を進めていると主張されることが多い。し

かしエコシステムマネジメントやここで提案する「利用者管理」は同じ特性を持つ漁業者間の管理と異なり、異なる利用者集団を含む管理である。同質の利用者を想定しないそれは、利用者間の差違や相互の利用を認めたくえでルールを共有し、秩序を形成する仕組みである。漁業者と遊漁者という異なる特性を持つ利用者間で沿岸域を利用する際に、今後考慮しなければいけない考え方であろう。

ただし、こうした管理の概念を沿岸域で採用する場合には、陸上生態系に比較して資源や環境の把握がむずかしい沿岸域の特性が問題になる。今回のケーススタディでも、福井・石川のそれぞれのプレーヤーの間で一番重要な議論である、「資源に与える影響」に一致が見られていない。これは基礎的な資源調査が行われていない上に、双方が経験に基づく推定を続けているからであろう。その解決のためには、資源状態を共同でモニタリングするなどの工夫がまず必要である。

## 6. 参考文献

- Clark, J.R. (1998) Coastal zone management for the new century, *Ocean & Coastal Management*, 37(2), pp.191-216.
- 畠山武道 (1996) 法律は生物多様性を守れるか, 環境経済・政策研究のフロンティア, 環境経済・政策学会編, 東京都, 東洋経済新報社, pp.118-124.
- H 12.2.14 日開催福井・石川広域海面利用協議会議会資料.
- H 11.7.19 日開催福井・石川広域海面利用協議会議会資料.
- H 11.7.19 日開催福井・石川広域海面利用協議会議会資料.
- 柿澤宏昭 (2000) エコシステムマネジメント, 東京都, 築地書館, 206p.
- Kay, R. and Alder, J. (1999) *Coastal Planning and Management*, E & FN Spon, 375p.
- 松岡俊二 (1987) アメリカのウォーターフロント開発と沿岸域管理, 公衆研究 17(2), pp.40-43.
- 日本沿岸域学会 2000 年アピール委員会 (2000) 日本沿岸域学会 2000 年アピール-沿岸域の持続的な利用と環境保全のための提言, 17p.
- Olsen, S.B. (1993) Will integrated coastal management programs be sustainable; the constituency problem, *Ocean & Coastal Management*, pp.201-225.
- 重森暁 (1992) 分権社会の政治経済学, 東京都, 青木書店, 253p.
- 敷田麻実 (1999) 日本にも「沿岸域管理」の発想を, 朝日新聞朝刊論壇, 1999年6月17日.
- 敷田麻実 (2000) 利用特性モデルに基づく沿岸域管理の二重構造の必要性に関する研究: 沿岸域の利用特性から見た管理システムの構造, 日本沿岸域学会論文集, (12) pp.27-38.
- 鷲谷いづみ (2001) 生態系を蘇らせる, 東京都, 日本放送出版協会, 227p.