

Title	「2000年アピール」からの提案
Author(s)	敷田, 麻実
Citation	沿岸域, 13(2): 11-13
Issue Date	2001-03
Type	Journal Article
Text version	publisher
URL	http://hdl.handle.net/10119/16834
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, 沿岸域, 13(2), 2001, pp.11-13.
Description	

Q

「2000年アピール」からの提案

金沢工業大学環境システム工学科助教授
しきだあさみ
敷田麻実

策定経過

「日本沿岸域学会2000年アピール」(以下「アピール」)は、平成11年に作成が始まり、1年間の短い期間で完成したものである。その間「2000年アピール委員会」(以下「委員会」)では、13回にわたる協議を行っている。沿岸域の問題は単純ではなく、いろいろな問題が複雑に入り組んでいる。委員会はさまざまな分野のメンバーで構成され、討議してきた結果、充実した内容になったと思う。また委員長的好リードにより、最後まで当たりさわりの「ある」アピールとして生き残ることができた。

アピールは、複雑な沿岸域の話題をわずか10数ページに収めている。これは、このアピール自体が沿岸域に関する議論のスタートとなるように、できるだけ分かりやすいものにしたかったからである。従って、欠陥も穴も出っ張りもあるが、それらを見つけること自体が、沿岸域についての議論に参加してもらうきっかけになることを願っている。

アピールのサブタイトルは「沿岸域の持続的な利用と環境保全のための提言」であり、「利用と環境保全」の両方を対等に扱っていることがポイントである。単純に環境保全や利用をすることは簡単だが、その両方を同時に実現しようとするからこそ、挑戦すべきテーマであると委員会では考えたのである。

策定にあたっての共通認識として3点があげられた。1つは、国際的に通じるアピールにする必要があること。1970年代につくられて以来、今なお多く引用されているアメリカのコースタル・ゾーン・マネジメント・アクト(CZMA)のようなステータスの高いもので、加えてアジアでもわれわれの発想が使えるようにしたいと考えた。2点目は、利用と環境保全を同時に意識すること。3点目は、すでに存在する制度や法律をそのまま受け入れるので

はなく、ゼロから組み上げることであった。

2000年アピール策定の背景

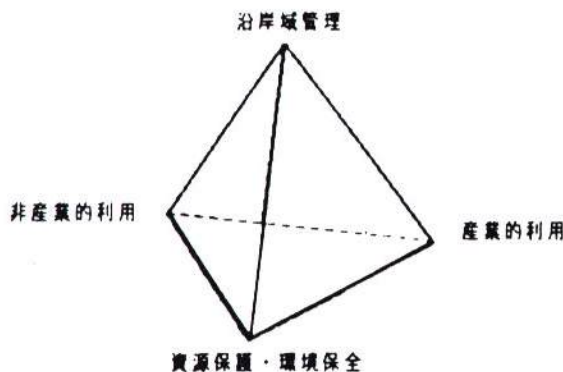
策定の背景については、1番目に、沿岸域環境が非常に劣化をしている、質的に悪くなっていること。2番目は、沿岸域の利用者の幅が広がって多元的利用になり、利用の対立が起こっていること。3番目は、使い方が多様化しているにもかかわらず、管理体制は一元性がなく、縦割りになっていることが挙げられる。

また、同時に沿岸域の重要性についての認識もあった。沿岸域の重要性については、①日本の人口の約半分は海岸線を持つ市町村に住んでいること。②日本の経済発展の原因となった加工貿易の企業立地は、おしなべて沿岸域に求められていること。③沿岸域は陸から海へ行く玄関口であること。④沿岸域漁業で281万トンの魚介類を取っていることなどである。

沿岸域は、美しい海岸を持っており1つの文化である。海とのかかわりの中で日本人の文化は育まれてきた。ところが沿岸域の環境は悪化し、不特定多数の利用者が増大している。利用者の対立や競合多発という非効率的な状態になっているが、この問題を一元的に解決できる仕組みがない。そこで、埋め立てや改変によって失われた美しい沿岸域を取り戻し、対立関係から共生関係へもっていく仕組みをつくるという発想に立ってアピールはつくられている。昨年朝日新聞の天声人語で、「サンゴの生育のためには人間を管理しなければいけない」という表現があった。自然環境そのものは管理はできないが、人間の利用をうまくコントロールすることによって、われわれの沿岸域の環境も保全できるのではないかと考える。

アピールの中では産業的利用者と、レクリエーションなどの非産業的利用者を対等に扱っている。どちらも沿岸域のユーザーという意味では対等だからである。さらに資源や環境の保護も考えている。この3つのバランスを取るのが、アピールの中の「沿岸域管理」という仕組みである。従ってアピールでは、沿岸域の利用と環境を総合的に管理することは、沿岸域を持続的に利用するためであると定義している。

ここで沿岸域の総合的管理とは、縦割りになっている制度を水平に統合して調整する水平的統合と、海や陸で異なる管理者を垂直的に統合したり、国と地方の隔たりを解決する垂直的統合が、両方同時に実現した状態である。



沿岸域総合管理の理念と目的

沿岸域管理の理念は、沿岸域はみんなのものであることをスタートに、利用の機会を平等にし、しかも個人が勝手に利用して質を低下させるのではなく、持続的に利用することとしている。また目的は、環境保全・改善・回復を基調とすること、利用や整備を総合的に管理すること、沿岸域の資源・環境を賢明に活用すること、持続可能な利用を続けていくことである。

この理念と目的の実現方法としては、沿岸域全体を一元的に管理する沿岸域総合管理法を制定して保障する、沿岸域総合管理法によって立てた沿岸域総合管理計画に従って管理を進めることを示している。

沿岸域総合管理の国家レベルの目標

保全の目標として、自然海岸の維持、藻場や干潟を破壊した原因である埋め立てや干拓の原則的禁止、2000年レベルの生態系の水準を維持、2000年レベルの生物資源の保全と維持を挙げている。利用

の目標としては、効率のよい沿岸域利用や持続的な利用、産業的利用と非産業的利用の両方の最適な利用を図ることなどを挙げている。

沿岸域総合管理の基本デザイン

アピールでは、沿岸域総合管理について定めた「沿岸域総合管理法」を制定することとしている。この法では、法の目的、管理主体の権限、管理主体の組織なども定める。

また、今まで曖昧にしてきた沿岸域の範囲を明確に定義した。この定義は、沿岸域管理計画立案に必要となる。今回は沿岸域を領海から河川流域の範囲までとし、その中をコアエリア、基本エリア、広域エリアの3つに分けた。陸域の海浜植生の限界100メートルから、浅海域の水深20メートルまでがコアエリア（最重要な場所）。海域5マイルから海岸線を持つ市町村の区域までが、管理をする際に使う基本エリアである。また、管理の対象として水産、埋立・土地利用、自然環境・景観保全など8分野を明確にした。

さらに、沿岸域の管理主体として、広域を扱う管理主体（広域管理主体）と狭い地域の管理主体（狭域管理主体）の二重構造とした。広域管理主体は都道府県の範囲で、全体の計画や指針をつくる。狭域管理主体は沿岸域管理の基本ユニットとし、市町村や沿岸域にある集落の範囲で日常的管理を行う。そのほかに三大湾（東京湾、大阪湾、伊勢湾）と瀬戸内海は都道府県の範囲を超えた特定の管理主体を持つこととしている。

管理主体はいずれも、独自の財源を持って執行権限を有する独立性の高い組織体である必要がある。その権限は沿岸域総合管理計画を策定した時点で自動発生するが、許認可の対象とはしていない。

沿岸域管理委員会である広域管理委員会は、地方自治体の組織とする。産業的に沿岸域を利用する代表、非産業的に利用する代表、NPOや行政の代表者を委員として、事務局は都道府県の該当部局を統合してつくる。現在の漁業調整委員会や、港湾・漁港・海岸の審議会や協議会はそれぞれの問題を扱う部会に移行して、あくまでも広域管理委員会が最終決定する。一方、狭域管理委員会は行政組織ではなく非営利法人とし、産業的利用者代表、非産業的利用者代表、NPOおよび行政代表者などを委員にする。

ただし沿岸域管理主体は、柔軟性を維持するためにできるだけ小さい組織にする。また管理主体から出る情報は利用者と共有し、意思決定過程もすべて公開する。

次に沿岸域総合管理計画の策定手順は、まず国がミニマムスタンダード（最低基準）を示した上で、広域管理主体が沿岸域管理計画をつくり、その後、狭域管理主体が執行計画をつくる。計画期間は広域で10年、狭域は5年を想定している。

沿岸域総合管理計画の内容は、管理の目標と理念から始まって、具体的な管理手法、組織、監視や取り締まりまで全体をカバーする。また管理内容の公開は利用者の関心事であるため、管理主体は管理の内容等を年次報告書できちんと報告する。さらに管理計画の見直しも、第三者機関によって公正に行うこととする。

具体的な管理手段は、沿岸域をゾーニングして有効に利用し、同時に環境保全・保護を進める基本的に採用する。また空間的なゾーニングのほかに、時間的なゾーニング（タイムシェアリング）制度も用意した。すでに一部は法制化されているが、戦略的アセスメントを含めた環境アセスメントも基本的な手段とした。さらに間接的（経済的）な誘導手段として、沿岸域環境・資源利用料の徴収、譲渡可能な開発権設定などを用意した。

アピールでは、沿岸域の総合管理実現までに3ステップを想定した。第1段階で沿岸域総合管理計画に関する法律を制定してモデルケースをつくり、第2段階で全国普及を図り、第3段階で全体の制度をつくり上げる。その過程で考えられる問題についても、アピールの中で明確に記載している。

アピールの特徴

最後に強調したいのは、このアピールは沿岸域の利用者の視点でつくられていることである。沿岸域を利用するユーザー自らが管理を実現するのが目標であり、アピールの中に組み込まれた仕組みである。ただ「管理」という言葉のイメージがあまりよくない。「マネージメント」と言い換えてはいるが、「管理」に取って代わるきちんとした日本語がいずれ必要になってくるだろう。その時は本当に、ユーザーが参加して沿岸域を管理する状態になっているはずだ。この視点へと社会が変わっていきけるかが、非常に大きなポイントである。

もっともこの差しさわりの多いアピールが出せること、出ること自体が、社会の大きな動きを反映していると思う。2000年アピール委員会では、私たちの身近な存在であるべき貴重な沿岸域を保全して、次の世代に引き継ぐためにこのアピールを提案した。しかし、この提案で完成したのではなく、この提案からすべてがスタートするのだと思っている。

質疑応答

- (Q) 沿岸域の現状は深刻な状態になっている。日本はこれだけ経済発展したのだから、これからの公共事業等は環境の改善や修復、復元に目標を設定してもらいたい。
- (A) 目標の設定については、果たして数字で示せるのか、どのレベルでいいのかなど、委員会でも議論を生んだ。よくミチゲーション（mitigation）の考え方が取り入れられるが、委員会の認識は、すでに多くのものを失っているから、これ以上失ってはいけない、保全を優先するという点で一致している。
- (Q) アピールに書かれている「21世紀における沿岸域のマネージメント」「次世代に引き継ぐ沿岸域管理」は、具体的にどのくらいの期間を想定しているのか。
- (A) 実現までのステップでは10年としているが、今の沿岸域の状況を見ると、10年は待ってられないのが現実だ。次世代とは次の30年間、ワンゼネレーションの間に質を低下させないくらいの時間と考えていい。
- (Q) 沿岸域管理を市町村に任せると、市町村の力の差によって管理にも差が出てくるのではないか。
- (A) 最終的に沿岸域管理は自らつくるものであって、求めたり強制するものではないから、差があっても当たり前だと思う。ただ財政的な支援措置については、アピールで触れている。
- (Q) 沿岸域環境の保全すべき状態を、2000年現在にこだわっている印象を受けた。生態的な持続性を保つために、ある状態に戻さなければならないこともあるのではないか。
- (A) ご指摘のとおりだ。希少種などの生息環境は、今の状態でも悪いものがあるだろう。そういったものは遡及する必要があると思う。