

Title	沿岸域管理入門：日本の沿岸域利用と保全の新秩序を求めて．5，沿岸域管理の具体的内容
Author(s)	敷田，麻実
Citation	環境と正義，44：14-15
Issue Date	2001-09-25
Type	Article
Text version	publisher
URL	http://hdl.handle.net/10119/16948
Rights	本著作物はJELF日本環境法律家連盟の許可のもとに掲載するものです。This material is posted here with permission of the Japan Environmental Lawyers Federation. Copyright (C) 2001 日本環境法律家連盟．敷田麻実，環境と正義，44，2001，pp.14-15.
Description	

沿岸域管理入門

日本の沿岸域利用と 保全の新秩序を求めて

その五・沿岸域管理の具体的内容



敷田 麻実 (金沢工業大学環境システム工学科助教授)

前回の「その四：沿岸域管理とは何か」では、沿岸域管理の概念とその目的や必要性について解説した。だからといって、今の日本の沿岸域が全く管理されていないのではない。曲がりなりにも、管理の制度やルールはある。しかし問題は、そこから生み出された結果である。それが、残念ながら満足できるものでないことは、第二回で述べたとおりである。

そこで今回は、管理はどのように進めるのか、それに必要な法律や制度はどのような組み合わせれば良いのかなど、より具体的に解説したい。

一、対立からバランスのモデルへ

沿岸域管理の基本的仕組みと必要性を声高に強調することはたやすいが、実際にはどのような沿岸域管理を進めるのか、その内容が重要である。このシリーズでは、環境保全や資源保護をベースとした持続可能な沿岸域利用のためのルールづくり(沿岸域管理)を

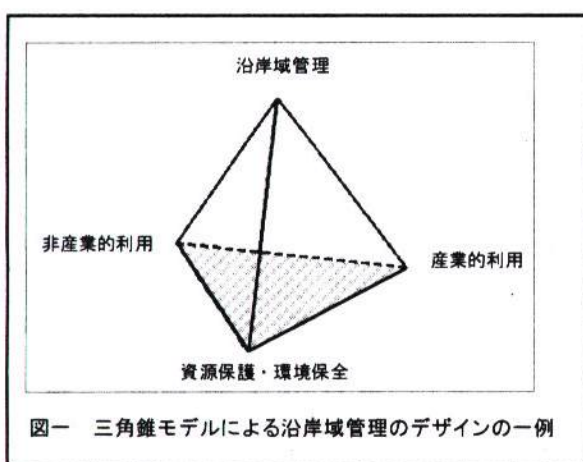
主張しているが、この基本ルールを沿岸域の利用者や関係者全体に理解してもらうことが必要である。そのためには、沿岸域管理のモデルを関係者にはっきり示して、それに同意を得ることが大切だろう。

前回述べた著者が提案するモデルが図一である。これは、開発か保護か、産業の利用か非産業の利用(レクリエーションなど)かという「二項対立」を超え、環境保全や資源保護を念頭に、対立する人間側の利用のバランスもとる新しい枠組みである。また第三回で示したように、この底面の三角形は三つの視点(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)で作図できる。

どちらかを取るために他方を捨てるという選択は、一見もつともらしいが、実際の社会はそれほど単純ではない。実は二項対立に追い込まれる状況こそが問題で、そうさせないための工夫が、環境や資源の持続可能な利用につながる。

そして、図に示した三角錐の底面の三角形の形(環境や資源の要素を加え、二項対立から三角形の関係になった)は、三角形の頂点にある「沿岸域管理」によって決められる。もちろんその地域の条件によってさまざまな三角形のデザインが生まれるが、いずれも二項対立ではなく、環境や資源も考慮した新たなバランスを考える。

さて「沿岸域管理」が頂点となり、三角錐の底面の三角形をデザインするのなら、その沿岸域管理は誰が決定するのか。それは特定の管理者によって決められたり、何となく決まってゆくのではなく、利用者も含めたすべての関係者が「自律的」にデザインすることが望ましい。



図一 三角錐モデルによる沿岸域管理のデザインの一例

二、ユニバーサルルールの必要性

まず第一段階で必要なのは、大枠で合意できる全体の目的や方針を決めることである。それは沿岸域の利用者全体が理解し、また共有が可能なルール、きわめてユニバーサルなルールである。

ところが、日本の沿岸域管理は、省庁別に管理者が異なる分割管理であり、管理体系ごとにそれぞれ別の目標や方針を持っている。そのため管理者や管理区域が変わると異なる基準で判断され、一方的に不利が生ずる場合が多い。

例えば、漁業の存在は日本の沿岸域では大きい。漁業が主張しているルールはユニバーサルなものではなく、漁業関係者にしか理解できないことが多い。つまり他の利用者は漁業への影響がない沿岸域の利用に特化するか、または漁業のルールに従うしかない。現在各地で起こっている漁業とそれ以外の沿岸域利用の競合は、いずれも漁業の制度やルールで争ったり解決しようとすることに対する不満から生じている。

そこで沿岸域に関するルールや制度をユニバーサルなものにする必要が出てくる。そのうえで、それぞれの利用の社会的必要性や環境配慮を考慮し、利用の優先順位を決めるのがフェアであろう。このように、いったん基盤的ルールや制度を共有したうえで優先度を決める手法は、沿岸域利用者全体にとって公平であり、明快な解決を生み出す

礎となるだろう。

またそれは、沿岸域に関わる関係者、沿岸域の利用者にとつての判断のよりどころであり、決して「管理」される状態を生み出すものではない。むしろ、沿岸域の利用者コミュニティにとつて共有できる財産のような存在となる。またそれは、とりもなおさず私たちの社会が沿岸域をどう扱うかという哲学、わかりやすく言えば基本ルールを作成することである。

そしてそれを具体化するには、合意したルールを「沿岸域管理法」や国家レベルの「沿岸域管理計画」で明文化し、誰にでも適用可能なものにする必要がある。このように基本ルールから沿岸域に適用できる具体的な制度や法律条件を生み出すことが次の段階である。

もつともこの点に関しては、個別法で十分対応できるとする主張もある。し

沿岸域総合管理の理念と目的
沿岸域管理の理念
沿岸域総合管理の目的
理念と目的の実現方法
沿岸域総合管理の国家レベルの目標
沿岸域総合管理の基本デザイン
沿岸域総合管理の範囲
沿岸域総合管理の対象分野
沿岸域総合管理主体の設置
沿岸域総合管理計画の内容
具体的な沿岸域管理手段・手法
沿岸域総合管理の財源確保
実現までのタイムテーブル
実現のための課題
既存の管理制度等からの移行

図二 沿岸域管理計画の内容例
(日本沿岸域学会の2000年アピールを参考に作成)

かし分割管理や管轄の違いによる基準や制度の差がもたらした沿岸域の荒廃をどう説明するのか。開発を第一の目的とした時代には、特定の機能や限られた区域だけに配慮すればよく、分割管理は開発の効率を高めるには都合が良かった。しかしそれは結果的に、沿岸域の環境や生態系に多くの不利益と損失を与えてきた。

また、一元的な法律や制度は必要性が限られた特殊なものであるとする意見もある。果たしてそうであろうか。こうした横断的解決策が必要なケースは複雑化した現代社会では増加傾向にある。例えば昨今問題になっている金融制度では、銀行・証券・保険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見られる(二〇〇〇年一〇月一八日 日本経済新聞朝刊)。そのためには個別管理の強化ではなく、誰もが理解可能な一元的な管理ルールが必要である。

それなくしては「公平な社会」は成り立たない。その点で一元的なルールは、私たちの社会にとつての「社会的共通資本」となりうる。

三、全体ルールから
実現の手段へ

一元的ルールや制度を担保する沿岸域管理法の制定の次に必要なのは、沿岸域をどのような状態にするか、あるいはどう利用するか

などの目的やゴールを設定することである。もちろん沿岸域管理法自体にそれを含む場合もあるが、それは「沿岸域管理計画」の中で示す必要がある。沿岸域管理計画は、国レベルの広域か地域レベルかで必然的に内容は異なるが、一般的には図二のような内容を含む「総合的なマニュアル」だと考えればよい。全体的な目的から個別の問題解決策まで、つまり理念から手段に至るまでの一連のことが記載される。

次は、その沿岸域管理計画に従って実際に管理を進める段階となる。管理主体は、法的な規制や経済的誘導など、さまざまな手段を用いて計画を実効性のあるものにする。

そして忘れてならないのが、管理実施後のモニタリングである。それによって管理内容や管理の結果を評価・点検し、よりすぐれた管理にレベルアップさせる。

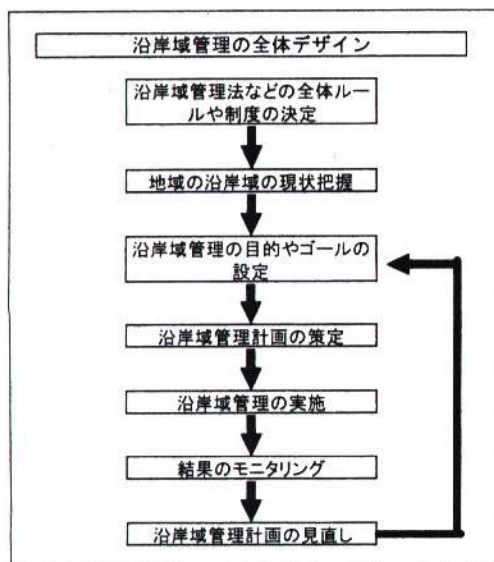
以上のような繰り返しが、沿岸域管理の流れである(図三)。それが継続できることが、すなわち持続可能な沿岸域の利用につながるのではなからうか。また、これは沿岸域の環境や利用の様子を見ながら、管理を少しずつ修正していくという点で、保全生態学や森林管理で「順応的管理」と呼ばれている管

理の進め方と一致する。

今回は誰が沿岸域を管理するのか、どのような課題があるかなど、具体的な解決策の解説を進めたい。

数田麻実(しきだあさみ)

高知大学農学部栽培漁業学科卒業後、石川県水産課に勤務。その間、豪James Cook University 理学部大学院・金沢大学大学院社会環境科学研究科博士課程を修了、現在は金沢工業大学環境システム工学科助教。博士(学術)。



図三 沿岸域管理計画の流れ