

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. 7, 沿岸域のユニバーサルルールのために
Author(s)	敷田, 麻実
Citation	環境と正義, 46: 16-17
Issue Date	2001-11-25
Type	Article
Text version	publisher
URL	http://hdl.handle.net/10119/16956
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, 46, 2001, pp.16-17.
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

その七・沿岸域のユニバーサルルールのために



敷田 麻実（金沢工業大学環境システム工学科助教授）

前回までの説明で、沿岸域管理の基本的な考え方や仕組みについては理解いただけたと思う。そこで今回は現在の日本でもどのように沿岸域管理を実現するかについて示し、沿岸域と私たちの関係の再構築をめざす道を開く持続可能な沿岸域利用について述べて連載の最終回としたい。

一 沿岸域管理への道

これまでの説明で、沿岸域管理はひとつの完成した「製品」ではなく、関係者による何度もの試行錯誤を経てより良いものに近づく総合的なプランニングやその過程だということがわかりただけだと思ふ。

そして、沿岸域管理では、地域や沿岸域の条件による差が大きいため、全国を統一した管理よりはむしろ地域別が望ましい。また、沿岸域は陸上と違って不確実性が大きく、その環境の変化は陸上に比べて圧倒的に人間活動に勝ることが多いので、個人や組織の能力を超える事態への対応が必要であ

り、計画の見直しや修正は変化に柔軟に対応させる必要がある。さらに沿岸域管理が常に変化することを前提にするなら、人間が沿岸域の自然環境の変化に対応し、自らの利用も順応させながら、うまく利用してゆくことが必要であるということであった。

このように沿岸域管理は、環境や資源の利用と保全を自律的に一元管理する仕組みの作成過程であるが、既存の管理から「理想的な沿岸域管理」に到達するまでにはいくつかのステップが必要である。

まず沿岸域に從來から存在した管理は、①慣習による管理、②所有権による管理、③管理権による管理に分類される「古典的管理」である。

「慣習による管理」は、「地域の取り決め」のように地域密着の管理であり、ある利用者集団がほぼ独占的に対象資源や環境を利用し、そこに一定の秩序を形成している場合である。形成された秩序には法的な根拠や強制力はないが、利用の優先権を基にして秩序が形

成される。次に「所有権による管理」は、管理主体が所有する土地や財産を管理する場合で、その権利は排他的で強い。また「管理権による管理」は、法律や条令に基づく権利による管理で、沿岸域では海岸や漁港の管理がこれに該当する。

こうした古典的管理は、いずれも原則として新たな利用者の存在を認めない閉じた管理である。そのため新たに参入する利用者があり、その排除にコストがかかるとその管理は不安定になる。

そこで、この解決のためによく行われることは、直接的な利害関係者にまで関係者を広げ、そのメンバーで解決を図る「利害関係者管理」の導入である。しかし、①利害関係者にも新たな利用者の参入があること、②特定の利害関係者だけの「山分け」によって、全体としての利益が損なわれかねないことから、この方式の管理は持続可能性・安定性ともに問題が起きる可能性が高い。

そのため、新たな利用者の参入が避けられない状況で不安定さを解決するために、設定された管理者に管理を委任する「管理者による管理」の仕組みが作られる。この管理は管理者の権限で管理する方法で、近代的な管理手法に基づく体系的な管理であり、不特定多数の利用者がいる広い沿岸域を合理的に管理することを可能にする。つまり、これは前回説明した広域の管理であり、

合理的な反面、機械的な管理になりやすく、地域差を無視することにもなりかねない。

一方、その際のもうひとつの選択は、比較的狭い範囲という条件はあるが、利用者の協働で成り立つ「ユーザーによる管理」である。それは、関係者の協働によって管理を安定・発展させ、管理コストも軽減させる方法で、管理者と利用者と同じである点で、それが別れて役割が固定している「管理者による管理」とは異なる。また利害関係者による管理との違いは、直接的な利用者以外、つまり沿岸域の非消費的な利用をする利用者、利用していないがそこに価値を認める関係者も参加することができるところである。

利用者が積極的に資源や環境の管理に参加する「ユーザーによる管理」は、環境や資源の利用者が自ら管理を進めるといふ新しい管理システムであり、持続可能な利用の実現のための「責任ある行動」を利用者に求めるものである。

また、このような管理形態の遷移は、①技術革新による利用形態の変化、②資源や環境の状態変化、③新たな利用者の参入などによって起こると考えられる。

以上のような管理の遷移過程を図一に示す。この図にあるように、今後の管理の鍵となるのは、利用者への開放度を高めながら、同時に持続可能性を向上させることであり、それはユーザーの

アクセスを認めながら、資源や自然環境を望ましい状態で維持することにつながる。

二、沿岸域管理実現の可能性

沿岸域管理の理論的な説明には納得していただけかと思うが、現実にはそれをどのようにして実現するのかという質問には、次の二つの可能性を示唆して回答したい。

ひとつ目は、最近日本各地で活発に行われている海岸ゴミの清掃活動であ

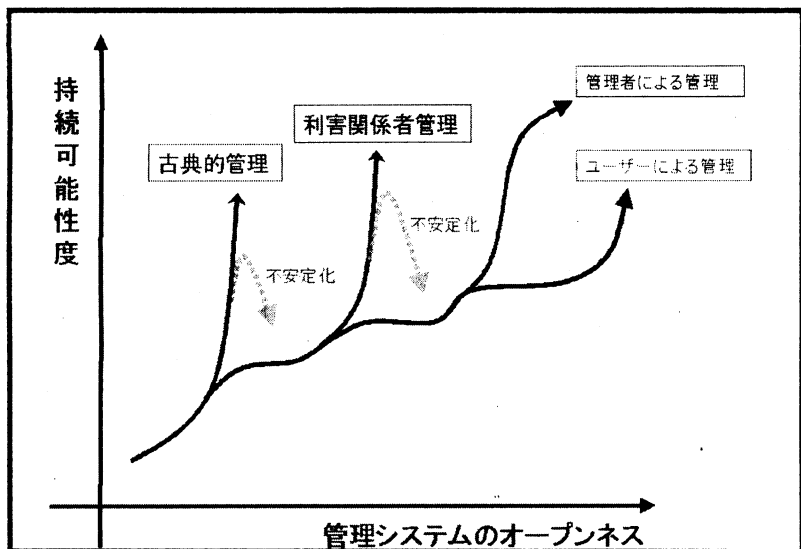


図1 沿岸域管理の遷移過程

また、もうひとつの可能性は、地域の漁業協同組合と一体化した沿岸域管理の実現の道である。自然保護を訴える際に「環境権」すら認められない中で、沿岸域における漁業の主張は漁業権や許可でかなり優遇されている。しかしその漁業も就業者が減少して、以前のように産業として沿岸域を管理する役目を果たせなくなってきた。そこで、「沿岸域の資源の管理者」としての自負を持つ漁業者が管理しきれず

る。海岸ゴミは沖繩から北海道まで各地の海岸で大量に漂着・発生しており、美観を損ねるうえに危険なので、その解決は沿岸域利用者にとつての共通課題である。そのためには、管理区域や沿岸域の利用者グループの別にとらわれることなく、地域住民も地域外住民も参加してもらい、海岸清掃にあたる必要がある。実際、海岸清掃には漁業者や地域住民だけではなく、海洋性レクリエーションなどの非産業的利用者、地域外からのボランティアなど多彩な参加者が参加している。この現在は美化運動として進めている海岸清掃を、積極的な海岸の環境管理にまで高めることは現在の海岸法でもそれほど難しくはない。実例として、海岸管理につながった京都府網野町の例がすでにある。今後このような地域による自律的な管理が拡大すれば、沿岸域の新しい管理として根付くのではない。

沿岸域が荒れるなら、漁業コミュニティからの反発は大きいかもしれないが、沿岸域を開放することで参入できる新たなプレーヤーの力と知恵の創造で、私たちの沿岸域に活力をもたらすことはそう否定される選択ではないだろう。

具体的には、漁業協同組合（漁協）に他の利用者も取り込み、組合員の拡大によつて漁業に直接関係しない沿岸域環境の管理にまで仕事を拡大することである。このような機能を持つ漁協なら、出資する、あるいは参加したいと思う沿岸域利用者は多いはずであり、漁協が漁業権をもとに環境管理を進める際の大きな力となるであろう。ただし、その際の管理のための漁協は、漁業者へのサービスを提供する経済事業体としての漁協と分離しておく必要がある。

三、今なぜ沿岸域管理法か

前回述べたように、沿岸域の重要性を認識した世論の存在は、沿岸域の保全に一定の社会的合意が得られている証明でもある。

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。放置していても沿岸域環境は保たれるのではという考えを捨て、積極的な努力によつて持続可能な沿岸域利用を実現することが私たちに求められている。そのためには沿岸

岸域利用者が、既得権益に縛られた省庁や制度を超えた合意形成の場を持ち、沿岸域に必要な決定ができる必要がある。

そのきっかけともなる沿岸域管理法は、今までの分割管理をいったん否定し、沿岸域の持続可能な利用を基本にした法律である。省庁や組織が何ができるかではなく、沿岸域環境の持続可能な利用のためには何ができるか、それを示す必要がある。それは、管理の基本原則とその原則実現のための具体的手法までがひとつのセットとして沿岸域管理法で示すことで表されるであろう。実は隣国の韓国では沿岸域管理法が一九九九年に成立している。沿岸域の重要度は日本でも変わらない筈であり、日本では沿岸域管理法の制定が不可能だと一蹴する意見は説得力を持たない。

沿岸域をめぐるさまざまな動きが活発化している今、沿岸域の持続可能な利用を求める世界へ私たちの社会はシフトしつつある。沿岸域は、私たちの文化の源泉であり、身近な自然環境としての沿岸域は、むしろ最初に手をつけなければならない環境であつたらう。

すばらしい沿岸域を二一世紀にも保ち、次世代に引き継ぐために必要なのは、沿岸域のすぐれたマネージメントであり、そのための公正なユニバーサルルールである。その具体化の鍵は、沿岸域管理法制定とその理想を実現する具体的な政策実施にかかっている。