

第3回勉強会の報告

<「統合的海域沿岸管理」 講師：清野聡子（東京大学大学院総合文化研究科助手）>

「統合的沿岸域管理」とは

「統合的沿岸域管理」は、ICZM と略される。「沿岸域管理」は coastal zone management であるが、ここに integrated（統合的）をつける意味は、zone の management というレベルから、人間のほうのシステムを含めて、さまざまに分断されているものを統合化するということにある。

アメリカから始まった概念だが、現在は、それぞれの国、文化にあわせるという流れになっている。すなわち、アジアモンスーンのような沿岸域で漁村が発達している地域と、欧米とでは、文化も気候も違うので、各国が自分たちのフィールドスタディをやった上で、世界全体に持ち寄ろうという状況である。

そもそも「沿岸域」の空間的な定義が異なっていることもある。「沿岸域の分水嶺から大陸棚」という定義だと、日本列島はほとんどの国土が沿岸域に入ってしまう。日本では、そこで地形や距離の定義をしないまま、議論が進んできた。一方で数字の目安があるのは「海岸保全区域」というもので、海岸法で「海岸の平均的な汀線から 50 メートル」と規定されている。海岸法は、日本で沿岸域管理においても参照されている法律である（参考資料）。その規定を中心に、海や陸の方向に空間を広げていく形で、沿岸域の範囲を規定しようという議論もある。

世界の海から陸地を見る

アメリカで ICZM や CZM が最初に議論されたのは、1960 年代のサンフランシスコ湾の湾計画（ベイプラン）のときである。工業化や住宅地開発によって、陸域の開発が湾の周辺に広がっていったときに、真ん中にある湾のあり方は誰が考えるのか。陸域は地割があって所有権がはっきりしているが、水域は誰がマネジメントして、水域のコモンズを誰がどうすべきか、ということが問題になった。

この時期に、陸上から見た境界線ではなくて、「湾」という単位で、海から陸を捉えるという発想が生まれた。従来は陸域の境界線で物事がマネジメントされてきたが、陸域の境界線とは関係なく移動する水の生物などをどう考えるかというときに、海をコモンズとして考えて、陸の所有権よりも上位の、環境や生物といった視点が必要になってきた。このようにして沿岸 coast の問題が見えてくると、視野は海洋 ocean という海域に展開されていく。海から陸を見るという頭の整理を沿岸でできることによって、同じ問題を海洋という大きい空間に広げていくことができるようになる。このように、沿岸から海洋へという流れが、現在の世界的な動向といえる。

日本の沿岸域管理の歴史

日本の沿岸域管理はどのように行われてきたのか。そもそも日本の沿岸開発の環境問題は、大正時代につくられた公有水面埋立法という、埋立に関する法律にさかのぼる。工業開発とか都市の拡大のために、沿岸の干潟とか塩田を埋め立てるとというのがこのときに始まった。今でも公有水面埋立法が埋立の基本的な考え方を示しており、干潟を守る運動の人たちが法改正を求めているが、そこには手がついていない。

1970年代までは、沿岸環境の政策においても、戦後復興、経済成長、生活の質の向上が主要なテーマであった。環境や生物多様性といった概念が入ってくるようになったのは1980年代からで、ラムサール会議によって、生物のための海岸や干潟という概念が国際的にも大事だということが認識された。1990年代には、地球サミットのアジェンダ 21 に基づいて、日本の生物多様性の周辺の、水に関連する法改正が始まる。特に河川法の大改正と、環境影響評価法の制定の影響で、海岸のゾーニングや利用を、環境の立場から見直さなければいけないのではないかという議論が起こった。そして1999年に海岸法が、河川法に準じた内容で改正された。しかし、2001年の新生物多様性国家戦略の策定の際に、海の議論は不十分だった。

近年の動向：海洋沿岸域政策大綱と海洋基本法の議論

このように、日本では陸域に比べて海域の政策は進んでいなかった。しかし近年、韓国の沿岸域管理法の制定、竹島周辺海域の海洋自然保護区の指定、大陸棚油田開発など、国際的な海の状況が変わり、日本でもようやく海洋政策の見直しに本格的に取り組むようになった。それ以外にも、ナホトカ号の漂着事件の際の所管の混乱、沿岸域学会から出された沿岸域の持続的な利用と環境保全のための提言、省庁再編成での国土交通省の誕生などを受けて、ようやく2003年に沿岸域管理総合研究会が国土交通省で開催された。

2006年6月に、国土交通省の「海洋沿岸域政策大綱」が発表された。ここでは油表出や漂着ゴミなど、目に見えて人間にとって困るものとか、漁業という産業に対してインパクトを与えるものに焦点が当てられている。国交省の考え方は、自然環境や美しい景観を取り戻すということであって、この自然環境とは何かという話は細かく議論されていない。ただ、海洋を開発して人間だけが使うというところから、より生物とか生態系の基盤へと向かうところまではきていると思われる。

これと並行して、海洋基本法の議論がなされてきている。アジアの沿岸がきちんと法整備されていくのを見て、日本は沿岸管理法を跳び越して「海洋基本法」を作ろうとしている。しかし、沿岸のレベルの政策にまだまだ問題が残されている。世界的には、沿岸がうまく管理できないと海洋も管理できないといわれている。以下では、日本の沿岸域管理に関する法律の問題点を指摘し、また三番瀬の事例から、漁業との関係を考えてみたい。

水産基本法の問題点

2001年に、水産基本法が制定された。これは、海の法律が見直されているのを受けて、水産の分野も環境とか国民など、漁業者以外の概念を入れた法体系を考える必要があるという認識のもとで作られた。しかし、水産基本法は、水産の現場にとっても違和感がある法律になっている。そこには、水産や水域のコモンズのあり方の議論がほとんどなされないまま、経済中心の視点で、農業基本法をそのまま海に翻訳したという状況がある。それを水産の実態に合った法体系にするのは、これからの課題である。

海岸法の問題点

海岸法は生物多様性に関係するところはあまりなく、「環境」という言葉を入れるだけで精一杯だったという。これは海岸法という法律があまり知られておらず、また河川法のように大きい社会的議論を経て改正されたわけではなかったことに原因がある。しかし海岸法は、日本の中の沿岸域管理法に近い枠組みをもつもので、空間をきちんと管理ということが書いてあるので、生物のハビタットを考えるときには、海岸法をもとにそれを拡大するような形で、沿岸域管理法ができる可能性がある。ただ、環境の整備と保全というときの「整備」とは何かというと、人間にとってアクセスしやすいようなテラスを作るとか、階段を作るとか、どちらかという生物のハビタットを人工化するようなものと解釈されているような事業になってしまう。したがって概念の中身に関してさらなる議論が必要といえる。

三番瀬再生の事例：漁業とのかかわり

三番瀬の事例では、海域での事業は漁業が実質上のキャスティングボートを握っている。漁業区の設定区域があり、漁業権漁場がある。ここに関しては、漁業者が漁業をやるのが生活権につながる。したがって生活権の侵害ということが強く言われるので、そこで生物多様性をどうやっていくかは難題である。

三番瀬円卓会議のときは漁業者が入っていたが、後続の再生会議では漁業者が入らなかった（注：2007年1月からの第2期目からは1漁協が参加）。その背景には、漁業権漁場に関して外部の人が意見を言うことへの違和感や、漁業権漁場に関する議論の仕方が、市民や環境と漁業者との間で熟していないことがある。その生物に関することを言ったとしても、人の生活のあり方に意見を言っていることになる。海域の環境問題の解決は漁業者との合意形成がうまくいけば効果的だが、そうでないとなかなか進まない。

また、日本の沿岸の事業は、漁業に迷惑がかかる場合には補償が求められる。例えば、三番瀬の環境に影響がある海底掘削跡の窪地を埋め戻すとき、東京港大井埠頭の浚渫土砂を使う場合、行為としては東京都の廃棄物を千葉の海域に捨てているということにもなる。したがって、これは千葉県漁業に対する迷惑とも主張できることになる。そうすると漁業補償が発生するので、例えば三番瀬再生会議で海底を修復する合意が取れたとしても、

海域のほうで補償が要求された場合には、資金が用意できないと実行不可能になる。その結果、生物多様性の保全やハビタットの再生を行うことが難しくなっている。

おわりに：日本で海洋保護区 MPA は可能か

日本の海洋基本法についての議論は、空間管理や水域・水質の管理に重点が置かれているが、沿岸域管理に基づく知見、生物多様性、海洋生態系、漁業についての議論が組み込まれることが必要である。

最後に、海洋保護区の可能性について述べる。生物多様性だと目標が曖昧になってしまうので、当面はウミガメやカブトガニといった代表的な海岸生物で、かつ絶滅が危惧される生物を指標にして、これらのハビタットや生態系構成種をどう守り再生するかという形で、海岸や海域の開発計画や工事の仕方を見直すことが必要である。また日本におけるカブトガニの保護政策は、海洋保護区 (MPA: marine protected area) のあり方の検討に、大きな示唆を与えてくれる。その繁殖地が国の、種が地方自治体の天然記念物になってきたが、絶滅への道を歩んできた。カブトガニの生活スタイルは沿岸回遊で、親が海底から海岸まで行って生活史を送るが、海岸の埋立や海底掘削で、移動経路の連続したハビタットが壊れてしまう。したがって海洋保護区を考えるときには、水域は当然のこと、海底から海岸への地形も連続性をきちんと設定することが必要になる。海洋自然保護区の実現は、統合的沿岸域管理の試金石である。