HOKKAIDO UNIVERSITY

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. 4, 沿岸域管理とは何か
Author(s)	敷田, 麻実
Citation	環境と正義, 43, 14-15
Issue Date	2001-07-25
Doc URL	http://hdl.handle.net/2115/34887
Type	article
File Information	1136.pdf

Instructions for use

Hokkaido University Collection of Scholarly and Academic Papers : HUSCAP

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

その四・沿岸域管理とは何か

敷田　麻実（金沢工業大学環境システム工学科助教授）

沿岸域の問題の解決のためには、問題の個別解決よりも問題を起こしている「構造」を明らかにし、解決のための基盤を用意しなければならないと前回述べた。また沿岸域の問題を個別に何度指摘し、解決したとしても、その解決のための仕組みがない限り、その場限りの対処にとどまる。こうした対処療法から抜けだすためには、一体何が必要なのだろうか。それに対するひとつの回答が「沿岸域管理」である。

それは、沿岸域の環境や生態系の価値を認めた上で、沿岸域に関わる関係者が対等な立場で、今後の沿岸域の環境や資源の保全（この場合の保全にはまったく人間が手を触れない選択である「保護」も含む）と利用をどのようにデザインするか考え、それを実行することである。つまり「理想的状態や目的に合意し、その実現方法を検討し実行する」一連の過程と、それを可能にする法律や制度を用意することまでも含めて沿岸域管理なのである。それでは「沿岸域管理」について説明しよう。

一、沿岸域管理とは何か

沿岸域管理という用語は聞き慣れないが、それは「自然環境」である沿岸域と管理が結びつきにくいからであろう。それに「管理」という言葉には、コントロールされるというイメージがあり、悪い印象もある。しかし環境の保全に関しては、例えば「里山の自然環境の維持・管理」などとも使われているので、生態系も含めた環境全体の保全と利用を秩序だてることを指して「自然環境の管理」、もしくは単に「管理」として使用する。つまりこの場の管理とは、環境そのものを支配したり統制的に監督することではなく、むしろ「賢く使ってゆく（wise use）」ことを指している。

そこでこの点を踏まえて肝心の沿岸域管理を解説すると、「沿岸域の環境や資源を好ましい状態で維持し、それに影響を与える人間の利用（間接的に影響を与える人間活動を含む）する仕組みや考え方」となる。また※「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」と説明している例もある。沿岸域管理は英語で「coastal zone management」だが、本来は「マネージメント」なので、うまく使う、やりくり、といった言葉がより適切であることは理解していただけるであろう。

このように沿岸域管理は沿岸域環境の保全のための具体的な手法ではなく、どちらかと言えば「保全と利用を仕切ってゆく哲学」に近い。もちろん、絵空事ではなく、具体的・体系的な政策や施策も沿岸域管理の重要な構成要素であり、持続的利用を進めるための法律や制度として形になる必要がある。

二、沿岸域管理の目的

では何のために沿岸域を管理するのか、つまり沿岸域管理の目的は何であろうか。特に強調されるのは「沿岸域環境の持続的利用」である。一時の需要や欲求で沿岸域の資源や環境を使いつくしてしまうことなく、今後も長期間にわたって沿岸域の恩恵を受け続けることが重要である。そのためには現世代だけでなく、次世代も含めて沿岸域環境を享受する機会を平等にすることである。

またそれを保証したうえで、利用者に沿岸域環境や資源を享受する機会をできるだけ提供する。つまり沿岸域環境に手を触れずに保存するだけではなく、必要な保護や保全を進めながら賢く使うことが目的である。沿岸域管理は沿岸域環境の単なる保全策ではなく、利用機会の提供も目指している。

さらに、沿岸域の環境や資源をめぐる利用者間での競合や対立をできる限りなくすこともその目的とされている。利用者間の競合は過度な利用を促進し、結果的に環境や資源の破壊につながるからで、その防止のためには沿岸域環境の合理的・効率的な利用方法の提供が必要である。

三、なぜ沿岸域管理が必要なのか

第一に、沿岸域の環境や生態系の危機がこれ以上放置できないところまで来ていることをあげなければならない。経済的発展のために特定の利用者を優先した結果、国土の五〇％近い自然海岸を喪失し、藻場や干潟などの貴重な生態系も消失させた。これ以上の破壊を防ぐためには、沿岸域全体の環境容量を見定め、それに合わせて保全や利用のレベルを決定する「総合的なプランニング」が必要になる。

第二に、分割管理の不合理である。沿岸域の生態系や環境は管理者にかかわらず連続している。特に海域では、魚が自由に海水中を行き来しているように、空気の八〇〇倍もの運搬能力がある海水によって、常にものが移動する。また前回までに述べたように、沿岸域の特性から境界設定や位置決めが困難である。このような場所で区域を区切って管理することが非効率であることは明らかであろう。

第三に、沿岸域利用の機会保証の問題である。現在は沿岸域をとりあえず国の所有物として、所有権に基づく管理を国に任せている。そして利用者である国民は、国の管理に影響を与えない範囲で利用できるという「反射的利益」が、埋立をめぐる裁判の判決として出された。しかし、沿岸域を特定の目的や企業に優先して使用させたために、都市部や臨海工業地帯が立地した沿岸域では、利用者が海岸線に近づくことさえままならない。海洋レジャーなどの非産業的な沿岸域利用が増え、誰もが身近な沿岸域の環境とふれあいたいと思っている今日、改めて沿岸域の利用機会を国民に保証することが必要になっている。

もちろん、やみくもに利用回帰を増やせばいいのではなく、不公平や非効率な使い方にならないように注意しながら、沿岸域へのアクセスを保証すべきである。そこで特定のグループに管理を任せるのではなく、全体の合意形成で作られた一定のルールで利用を管理する沿岸域管理が必要になる。もちろん、そのルールが環境や生態系の許容量の範囲内で適用されるのは言うまでもないことである。

第四に、仮にこのようなルールができたとしても、非産業的利用が増加している今日の沿岸域では、利用者同士の競合や対立が頻繁に起こるだろう。その解決を当事者同士に任せれば、当の利害関係者だけが満足する合意形成が行われ、沿岸域の資源や環境に「つけ」(外部不経済)が回ることは明らかで、持続的な利用は望むべくもない。そこで個別の利用調整によるパッチワーク的な解決は避け、全体で問題解決を図る沿岸域管理が望まれる。

海岸線の改変の様子(石川県金沢市)

第五に、沿岸域の利用者の側に立てば、場所や行動によって法制度や管理者が変わることは都合が悪い。環境保全や安全確保などを目的とした規制や規則は、沿岸域利用者にとっても必要だが、それが複雑で区域や場所によって変わり、誰がどこを管理しているのかわからないとなれば話は別である。沿岸域利用者はあくまでワンストップショッピングセンターを望んでいる。

四、自律的な沿岸域管理のデザイン

最後に沿岸域管理がどのような仕組みで進められるのか、そのポイントを解説したい。先に述べたように、沿岸域管理が環境保全や資源保護をベースとした、沿岸域利用のためのルールづくりであるならば、一番重要なのは、そのバランスをとることである。

その仕組みを視覚的に表すと、前回解説した利用と保全の三角形(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と、環境や資源保護の要素で表される三角形)を基にして創る三角錐で表すことができる(図一)。三角錐の頂点が沿岸域管理であり、それは底辺の三角形の形をデザインすることである。

そしてその際には、特定の管理者によって三角形の形が決められたり、何となく決まってゆくのではなく、利用者も含めた関係者が「自律的」に三角形の形をデザインすることが望ましい。

以上を踏まえて、次回は日本の沿岸域の管理について、制度と法律、そして実際の現場の問題も含めて議論したい。

貴重な自然海岸(石川県加賀市)