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．6，沿岸域管理の具体的内容
Author(s)	敷田，麻実
Citation	環境と正義，45，14-15
Issue Date	2001-10-25
Doc URL	https://hdl.handle.net/2115/34889
Type	journal article
File Information	1150.pdf

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

その六・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）

持続可能な沿岸域の環境利用のためには、沿岸域の利用を秩序立てる「沿岸域管理法」に基づき、一元的に沿岸域を管理する必要があると前回は述べた。そこで今回は、沿岸域管理法とは具体的にどのような法律になるのか。そしてそれに基づく管理を誰が、どのようにして進めるのか解説したい。

実際の沿岸域管理の進め方

それでは実際に沿岸域管理がどのようにして進められるか見てみよう。沿岸域管理は、前述したように基本ユニットとなる狭域、つまり小学校か中学校の校区くらい、最大でも市町村の区域を想定した範囲で先ず実現することが望ましい。これは江戸時代に行われていた「浦々の管理」に模するところがあり、住民どうしで「顔の見える範囲」と考えてもいい。そしてこの区域の沿岸域を基本的な管理範囲とする主体を設置し、そこに所属する沿岸域を一元的に管理する。

ではその際に、どのような権限を管理主体に保証すればいいのだろうか。まず必要なのは、その管理範囲内で独自の沿岸域管理計画を立てることを条件に、沿岸域利用長期的な秩序決定の権限と、沿岸域利用に関する決定権が必要になる。つまり、管理の内容を決める権利と管理の実行を保証することができればまずは十分であろう。

そのために必要となるのが、その権利付与を保証する沿岸域管理法の制定である。新たな法律の制定は、社会的コストを増加させ、制度を複雑化するだけだという主張や、屋上屋を積むだけだという批判は多い。しかし「化け物屋敷」と呼ばれる沿岸域関係の法律や複雑化した行政制度に甘んじていては、沿岸域の持続可能な利用は保証できない。沿岸域の環境のことを第一にする法制度が用意されて初めてできることもある。

またこうした批判に対抗するには、一九九八年に施行された特定非営利活動促進法（NPO法）を考えてみればよい。この法律は行政が行っているサービスと重なるサービスを別のやり方で社会に提供することを認めている。その理由はさまざまであろうが、行政では十分行き渡らない、または行政があまり熱心でない社会サービスを提供することを使命にしていることが多い。屋上屋を造ることを恐れるより、社会に必要なサービスをさまざまな手段で提供することを選ぶべき時代に私たちはいるのではなかろうか。

沿岸域の場合、このようなサービスは今まで専ら行政が行っていた「管理（利用と保全の調整）」である。しかし、行政のそれは縦割り管理によって各別々のところでしか受けられなかった。そこで、①管理サービスの提供者を一つにする「ワンストップショッピングセンター」化、②管理範囲を陸と海を含む沿岸域に拡大、が実現できることが望ましい。もちろん、今の海岸法でも海岸の美化や占有などが対象の管理委託は可能だが、そこから範囲を陸と海を含む沿岸域に拡大して、一元的に利用者にサービスを提供するためには、まず沿岸域でこのような一括の委託を可能にする沿岸域管理法とその制度が必要になる。

ところで、今は漁業協同組合を中心に、漁業者が沿岸域を適切に管理しているという主張がある。しかし、漁業協同組合は漁業者という沿岸域の利用者の一部を組み込んだ管理主体に過ぎない。今求められるのは、海洋性レクリエーションなどの特性の異なる利用者も含めた管理である。それは、日本社会が沿岸域に対して認めてきた価値を「魚を捕る場所としての価値」から景観美や余暇利用までをも含めた「本来的な価値」にまで拡大することでもある。

ただし、漁業の管理の仕組みからも学ぶことはある。それは海の所有を保証されていないにもかかわらず、水産資源をほぼ一元的に管理する権限が漁業権に与えられている点である。沿岸域は国の所有物であり、さらに個別法に基づくさまざまな管理権が存在しながら、漁業に認められてきた海域の「管理権」の対象を沿岸域の環境全体に拡大して再現すれば、現代版の「沿岸域環境管理制度」が作り出せる。漁業も既得権益に安住するより、新たな枠組みをリードするこのような仕組みづくりに寄与する道を選ぶべきであろう。

すでにこのような管理は、最近新たな仕組みの提案によって現実的になっている。それは「アダプト（養子）制度」だ。これは、対象となる海岸で一定の管理権限（ほとんどが、清掃や美化のための維持的管理だが）を認める代わりに、それを管理していることを誇示できるという制度で、アメリカの海岸で実績がある（写真参照）。日本でも道路管理などで実際に試みられ始めており、その原理は示唆にとんでいる。これを海岸の単なる美化や維持活動から、法律に基づく制度による沿岸域管理にまで拡大することができれば大きな前進で

ある。

アダプトアビーチによる海岸へのゴミ箱設置（カリフォルニア）

二、沿岸域管理の主役

次に重要なのは、その管理者である。管理はその主体があって初めて具体化する。ここで提案する沿岸域管理のように、管理主体に一元的な権限を認める場合には、誰が管理の主役かがいっそう重要であろう。

そこで「管理のプロ」である地方自治体を管理主体にする考え方が先ず出されるだろうが、任せやすい、あるいは効率がよいからという理由で選択するよりももっと重要なことがある。例えばその沿岸域に対する「働きかけ」の強い利用者を、一定の範囲の沿岸域の管理主体にしてもいいのではないか。沿岸域の利用者が、たとえ最初は稚拙でも、利用に関するルールや計画（沿岸域管理計画）を作り、学習しながら自分たちの沿岸域を自ら管理する。これが今後の沿岸域管理の基本となる「ユーザー管理」である。

もちろんこの場合には、管理者は一人または一つの利用者グループではなく、さまざまな利用者が参加し、その利用者による「沿岸域管理委員会」を形成し、具体的な管理を進める。

この管理の対象には、自然環境や資源だけではなく利用者の活動も含まれるので、「管理」というよりも沿岸域の資源環境をうまく利用してそこから便益を得る「経営」という言葉が適切かもしれない。会社の資産や資本を上手に活用して社員と共に繁栄する会社を、社員自らが経営すると思えばよりわかりやすい。また、共有する資源や環境を活用している利用者が経営に参画すると考えれば「協同組合」のようなものである。

もちろんその際にも、沿岸域に生活を依存したり、沿岸域がないと生活が成り立たない利用者には優先権が与えられるべきだ。しかし大切なのは、単に生活上で沿岸域を利用しているということではなく、沿岸域に対して積極的な「働きかけ」があり「思い入れ」がどれだけあるかということだ。だとすれば機械的に漁業生産を続ける漁業より、海と対話しながら遊んでいるサーファーや遊漁者の方が、優先されるケースもあり得る。ここでの「生活を依存する」という意味は、収入に限らず、もっと広い意味で「海の存在がないと困る度合い」と捉える必要があるだろう。とすれば、分割されて、機能別になっている現在の日本の沿岸域管理では、このような「利用する権利の拡大」には対応しきれない。それが新たな管理の仕組みの創出が求められるゆえんである。

とはいえ、このような狭い沿岸域の管理では解決できない問題も確かに存在する。例えば、狭い沿岸域の境界線をまたぐような問題や、その沿岸域に居住していない、たまにそこを利用する非地域住民が多い場合の管理である。そのような問題の解決は、より広い範囲の管理主体で取り扱う必要がある。具体的には、都道府県レベル以上の広域の管理主体である。それは、仲裁や調整の役目、また取り締まりや沿岸域に関する調査・研究の機能も必要になるので、広域管理の主体は、財政・組織規模が十分大きい都道府県レベルの地方自治体が望ましい。

しかし、管理の基本ユニットはあくまでも沿岸域と密接に関係する「狭い地域」である。そして、そこで解決できない問題がある場合に限り、広域のルールで解決する「補完性の原理」を徹底する。このような二重構造を沿岸域管理の体系が持つことは、一見現在の行政改革の流れと矛盾しているようだが、予想不可能で、規模も大きい災害や前述したような地域間調整を含むさまざまな問題が沿岸域には存在し、それらすべてに対応することは狭い地域の管理主体では不十分である。危機管理の面でも、制度の不完全さを補う面でも、このような「冗長性」が必要であろう。

さて次回は、実際の沿岸域管理の手段や手法について述べ、「日本方式」の沿岸域管理の現実の姿に迫りたい。

敷田麻実（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授。博士（学術）。