

日本沿岸域学会・2000年アピール
—沿岸域の持続的な利用と環境保全のための提言—

平成12年12月

日本沿岸域学会
2000年アピール委員会

序

21世紀を直前に迎え、わが国の沿岸域を巡る状況は大きな変化をみせようとしている。国土庁策定の「21世紀の国土のグランドデザイン」(1998年)に盛り込まれた沿岸域圏の管理の要請、沿岸域の基幹法ともいえる河川法(1998年)・海岸法(1999年)・港湾法(2000年)の大幅な改正、2001年1月の省庁再編に伴う管理体制の変革など枚挙にいとまがない。これらには、沿岸域の環境問題の顕在化や輻輳する利用・保全の調整問題などが通底しており、その解決等の方途としての施策と理解できる。

1988年1月に沿岸域に関わる研究・活動等を目途に設立した「日本沿岸域会議」、その後1995年5月に「日本沿岸域学会」と改称された、本学会でも、これらの状況を踏まえ、1999年今後の沿岸域のあるべき姿を学会として考究・提言すべく、「2000年アピール委員会」を発足させ、検討を重ねた。その成果が、今回公表する「日本沿岸域学会2000年アピール—沿岸域の持続的な利用と環境保全のための提言—」である。この内容には、まだまだ検討の余地があるが、わが国の沿岸域の新たなパラダイムの考え方のひとつとして受け取りいただきたい。また、本提言に対する忌憚ないご意見・ご批判を期待するものである。

日本沿岸域学会
会長 井上 孝

わが国の沿岸域は、その地勢・地形上山地や丘陵地が多く、可住面積が国土の2～3割程度といわれ、そのほとんどが沿岸域にある。また、人口の過半がこの沿岸域に居住し、生産・業務・商業などの社会経済活動の基盤ともなっており、約3万5000kmの海岸線を有する沿岸域の環境は、沿岸域ばかりでなく、海域を含めたわが国全体の環境を左右するきわめて重要な空間である。そのため、沿岸域の活用・保全等にあたっては、21世紀のわが国の沿岸域あり方を早急に定め、官民一体となって計画的に管理(マネジメント)を行い、沿岸域を持続的に利用・保全しなければならない時期にきていると認識する。

そこで、日本沿岸域学会は、学会独自の沿岸域におけるあり方を提言すべく、多様な分野の委員から成る「2000年アピール委員会」を設立し、1999年6月より検討を開始した。本提言を得るまでの約1年半の間に、本年7月の中間報告会(ミニシンポジウム)を含め、委員会および幹事会等を20余回開催し、最終案(本提言)までに12回の改定を行った。短期間に、このように多くの委員会等の開催および改定を必要としたのは、これまでわが国では沿岸域全体を一元的に視野におく前例がなく、委員会でのコンセンサスを得るまでにきわめて困難を強いられたこと、また、各委員の沿岸域への想いが多いに議論を呼んだことの結果であったといえる。精力的に活動いただいた各委員および適切な助言をくださった理事会に深い謝意を表するものである。

なお、本提言(アピール)は、理事会の要請(諮問)に対して、2000年アピール委員会がとりまとめたもの(答申)であり、その責は委員会にあることを付記するものである。

平成12年12月

2000年アピール委員会
委員長 横内憲久

■2000年アピール策定経過(メール会議・検討等含む)

- ・1999年 2月23日 日本沿岸域学会企画小委員会において「2000年アピール」策定の提案
- ・1999年 3月26日 平成10年度第6回企画運営委員会において「2000年アピール」策定の承認
「2000年アピール委員会」の設置・発足
- ・1999年 6月 8日 第1回2000年アピール委員会開催
- ・1999年 7月 8日 第2回2000年アピール委員会開催
- ・1999年 8月18日 第3回2000年アピール委員会開催
- ・1999年 9月14日 第4回2000年アピール委員会開催 第1次案の提示
- ・1999年 10月12日 第5回2000年アピール委員会開催 第2次案の提示
- ・1999年 11月10日 第6回2000年アピール委員会開催
- ・1999年 11月29日 第1回幹事会 第3次案の作成
- ・1999年 12月 7日 第7回2000年アピール委員会開催 第3次案の検討
- ・2000年 1月11日 第2回幹事会 第4次案の作成
- ・2000年 1月14日 第8回2000年アピール委員会開催 第4次案の検討
- ・2000年 1月31日 第3回幹事会 第5次案の作成
- ・2000年 2月24日 第9回2000年アピール委員会開催 第5次案の検討
- ・2000年 4月 3日 第4回幹事会 第6次案の作成
- ・2000年 4月 6日 第10回2000年アピール委員会開催 第6次案の検討
- ・2000年 4月15日 第5回幹事会 第7次案の作成
- ・2000年 5月 1日 第6回幹事会 第8次案の作成
- ・2000年 5月16日 第11回2000年アピール委員会開催 第8次案の検討
- ・2000年 5月22日 理事会で第8次案の検討
- ・2000年 6月26日 第12回2000年アピール委員会開催 第9次案(中間報告)の検討
- ・2000年 7月19日 第13回日本沿岸域学会研究討論会において中間報告(10次案)発表(ミニシンポジウム)
- ・2000年 8月30日 第13回2000年アピール委員会開催 中間報告の検討
- ・2000年 9月 1日 第7回幹事会 第11次案の作成
- ・2000年 10月 4日 第8回幹事会 最終案(第12次案)の作成
- ・2000年 10月13日 理事会での最終案の検討・提言の承認
- ・2000年 11月10日 第13回日本沿岸域学会シンポジウム(12月)公表用冊子の作成

■2000年アピール委員会構成

委員長 横内憲久(日本大学理工学部)

委員 磯部 雅彦 東京大学大学院新領域創成科学研究科 教授
小松 輝久 東京大学海洋研究所行動生態計測分野 助教授
加藤 峰夫 横浜国立大学経済学部 教授
敷田 麻実 金沢工業大学環境システム工学科 助教授
島崎 敏一 日本大学理工学部土木工学科 教授
高山 知司 京都大学防災研究所防災研究所水災害研究部門 教授
中原 裕幸 (社)海洋産業研究会 常務理事、東海大学海洋学部 講師
中村 俊昭 (株)トーヨーマリテック 常務取締役調査開発室長
西原 潔 (株)竹中工務店 ニューフロンティアENG本部 課長
東 恵子 東海大学短期大学部生活科学科 助教授
日高 健 近畿大学農学部 専任講師
宮崎 均 前橋工科大学工学部建築学科 教授
森脇 宏 (株)地域計画建築研究所 取締役計画部長

(五十音順)

日本沿岸域学会・2000年アピール

—沿岸域の持続的な利用と環境保全のための提言—

《 目 次 》

はじめに	1
第1章 沿岸域総合管理計画策定にあたっての背景	2
1-1 国連海洋法条約にもとづく海域管理の権利と義務	2
1-2 地球環境の鍵を握る沿岸域	2
1-3 次世代に引き継ぐフロンティアとしての沿岸域	2
1-4 個性豊かな沿岸域の管理と国民的コンセンサスの必要性	2
1-5 「21世紀の国土のグランドデザイン」による積極的な沿岸域管理の促進	2
1-6 現在までの沿岸域管理とその変革	2
第2章 沿岸域総合管理の理念と目的	3
2-1 沿岸域管理の理念	3
2-2 沿岸域総合管理の目的	3
2-3 理念と目的の実現方法	3
第3章 沿岸域総合管理の国家的レベルの目標	3
第4章 沿岸域総合管理の基本デザイン	4
4-1 沿岸域総合管理の範囲	4
4-2 沿岸域総合管理の対象分野	4
4-3 沿岸域総合管理主体の設置	4
4-4 沿岸域総合管理計画の内容	9
4-5 具体的な沿岸域管理手段・手法	9
4-6 沿岸域総合管理の財源確保	11
4-7 実現までのタイムテーブル	11
4-8 実現のための課題	12
4-9 既存の管理制度等からの移行	12
おわりに	12
〈参考資料〉	
各国の沿岸域の特徴と管理手法	14

日本沿岸域学会・2000年アピール

—沿岸域の持続的な利用と環境保全のための提言—

はじめに

沿岸域は、水深の浅い海とそれに接続する陸を含んだ、海岸線に沿って伸びる細長い帯状の空間である。そこは陸と海という性質の異なる環境や生態系を含み、陸は海の、また海も陸からの影響を受ける環境特性を持っている。

海岸線を有する市町村に人口の約半分が居住し、水産や海運業、工業立地など、さまざまな経済・産業活動が沿岸域で行われているわが国にとって、沿岸域はきわめて重要な空間である。さらに、近年では、遊漁人口 3700 万人、プレジャーボートの保有数 30 万隻に代表されるように、沿岸域でのレジャーやレクリエーション利用が増加し、身近な自然体験の場所、余暇活動の場所としての重要性も増している。また、白砂青松の海岸に代表される沿岸域景観は、歴史的にもわれわれ日本人の心象風景でもある。そこは日本古来の文化を形成した空間であり、わが国の都市の多くが沿岸域に立地していることからその重要性は明らかである。

しかし、経済発展を優先するあまり、わが国は沿岸域のすぐれた環境を失う結果を招いた。豊かな経済や快適な暮らしを手に入れはしたが、貴重な自然環境を失った代償は大きい。このような沿岸域をめぐる現在の状況を整理すると次のようになる。

第 1 に、無秩序な沿岸域の利用が進行し、日本の海岸線の 45%が人工構造物で固められた海岸になっている。また、30,000ha の干潟を戦後だけで失ない、藻場の消失とあわせて浅海生態系の破壊が進行している。その結果、重要な漁場や美しい浜辺も失われた。そして、海岸に散乱するゴミは手が付けられないほどであり、景観的にも環境の質の悪化が著しい。また、水質の悪化は多くの環境指標にも現れてきている。さらに、砂浜への車両等の進入による海浜植生の破壊、水産資源の持続的限度を超えた漁獲など、沿岸域の環境保全と利用のバランスを崩している例が最近目立っている。

第 2 に、利用者の増加により環境容量や空間収容力が許容量を越え、資源や環境をめぐる対立が生じている。遊漁者と漁業者をめぐる紛争、プレジャーボート問題など、利用者間の対立が各地で起こっている。このような利用者間対立は、当事者間での解決以外に解決手段がないことから、結果的に沿岸域利用者間の不公平や資源・環境の非効率的な利用を生み出している。

第 3 に、沿岸域の管理システムの複雑さ、一元的な管理に関する思想性のなさの問題である。現在の沿岸域の管理は場所や、陸海の違いによって監督官庁が異なる。このような複数の管理の同時的存在は、環境保全にたいしてマイナスであるばかりではなく、沿岸域の有効利用促進の障害にもなっている。さまざまな沿岸域利用が活発化した今日、分割管理の弊害は無視できないところまできている。

第 4 に、日本人は、沿岸域によって育まれた文化に生きているが、今まで沿岸域の重要性の認識は決して高いとはいえなかった。しかし、ナホトカ号重油流出事故で活躍したボランティアや、諫早湾干拓・藤前干潟埋立に反対する世論の高まりは、沿岸域環境に対する国民の関心の高さを示している。この点で、沿岸域環境の保全が、私たちの社会の共通認識となりつつあると考えられる。

以上のように、沿岸域をめぐる現在の問題点は、①沿岸域環境の保全の重要性が認識されながら、一方で沿岸域の環境が悪化している、②沿岸域の利用頻度が高まり、利用者間の競合が非効率的な利用につながっている、③こうした問題を一元的に解決するシステムがなく、非効率的な利用と環境保全の遅れを引き起こしている、ことに集約される。

このような問題を解決し、沿岸域を持続的に利用するためには、利用と保全の対立を越えて、沿岸域を一元的に管理する沿岸域総合管理が望まれる。過去の反省に立ち、沿岸域総合管理法の下に、

利用・開発のバランスを保ち、沿岸域の資源や環境を持続的に利用するための沿岸域総合管理システム実現が必要とされている。なお、ここでいう管理とは、上意下達的な規制というよりも、貴重な沿岸域を賢明に活用するためのシステムと理解されたい。

第1章 沿岸域総合管理計画策定にあたっての背景

総合的沿岸域管理の提案にあたって、現在わが国の沿岸域をとりまく状況、沿岸域管理提案の背景について次のように整理した。

1-1 国連海洋法条約にもとづく海域管理の権利と義務

わが国が1996年に国連海洋法条約を批准したことにとともに、従来の「領海」に加えて「排他的経済水域」という新しい概念の導入と、それらの海域の開発・利用・保全に関する権利と義務が生じた。したがって、約38万k㎡の国土と、それを上回る約43万k㎡の領海、さらには世界で6番目相当の広さである約447万k㎡の排他的経済水域という、第2の国土ともいべき海域および第3の国土の沿岸域を、賢明なる精神をもって管理していくことが要請されている。

1-2 地球環境の鍵を握る沿岸域

沿岸域は、環境が受ける影響を最も敏感に反映するとともに、環境の変化に与える要因を極めて多く含んだ、海洋(汽水域含め)の中でも最も重要な部分である。この沿岸域は、人間にとって最も開発しやすい場所であり、最も汚染の脅威にさらされる海域である。したがって、沿岸域は、非常に微妙なバランスの上に成り立つ特異な生態系を有する固有の空間であり、その環境の健全度は、海洋環境全体の健全度を反映し、推し量るためのリトマス試験紙ともいえるものである。そのため、健全度をより高めるための利用・保全等の管理システムを構築する必要性はきわめて高いといえる。

1-3 次世代に引き継ぐフロンティアとしての沿岸域

四周を海に囲まれた島国であるわが国は、膨大な量・広大な空間という海洋・沿岸域の資源を有している。これを次代に引き継ぐフロンティアと位置づけて、産業利用のみならず、潤いある生活を担う親水・レクリエーション利用、さらには新たな社会生活の器としての環境保全・改善の促進を促し、豊かで、安全で、快適な海洋・沿岸域を構築することが重要である。

1-4 個性豊かな沿岸域の管理と国民的コンセンサスの必要性

沿岸域は、国民全体の共有財産であり、国民はすべて沿岸域の資源と環境の恩恵を享受し、かつ利用する平等な権利と機会を有する。また、国土が南北に長く、長大で変化に富んだ海岸線を有するわが国では、沿岸域の開発・利用・保全は、地域ごとの自然的社会的特性に応じた個性豊かなものでなければならない。他方、沿岸域ではさまざまな要請が錯綜し、競合問題を常にはらんでいる。そのため、沿岸域に関係するすべての地域住民、漁業関係団体、立地産業、関連行政機関、地域に根ざしたNPOなど、あらゆる関係者によるコンセンサスの形成がきわめて重要であり、新しい理念にもとづく沿岸域管理が必要とされている。

1-5 「21世紀の国土のグランドデザイン」による積極的な沿岸域管理の促進

わが国の海洋関連施策において、沿岸域という概念は三全総以降長く用いられてきたにもかかわらず、必ずしも十分に浸透しているわけではない。そうした中で1998年策定の「21世紀の国土のグランドデザイン(いわゆる五全総)」において、新たに沿岸域圏という概念を設定し、より積極的に沿岸域管理の意義を強調し、地域別の総合管理計画の策定を一層奨励する運びとなっている。今こそ、従来の延長線上ではない新たな段階にふさわしい沿岸域管理を目指す時期にきている。

1-6 現在までの沿岸域管理とその変革

わが国の沿岸域管理は、長い歴史を持つ漁場管理(水産業)、国土を守るための海岸管理、漁港や港湾の管理、航路や海上交通の管理、海中公園の管理など、管轄区域や対象行為ごとに別々の法律や制度によって分離して進められてきた。この分離方式の管理は、沿岸域利用が輻輳していない時

代には有効に機能してきたが、沿岸域利用の変化によって、十分に機能しなくなってきた。そのため沿岸域に関わる海岸法、河川法、港湾法などの主要な法令が近年大幅に改正され、さらに新たな水産基本法制定も予定されている。また、国土交通省の設置により、わが国の海岸線の72%が単一の監督官庁に帰属するなど大きな変革の時期を迎えてもいる。このような情勢に直面しながら、海外の沿岸域で実現している総合的な管理はわが国では未だ実現していない。そのために、非効率的な利用や不十分な環境保全対策などのさまざまな矛盾を解決できないままであり、新たなチャレンジにより問題を解決する必要に迫られている。

本アピールでは、以上の各項目を十分に踏まえ、さらに高いレベルの管理を目指すため、沿岸域の総合的管理までに視野を広げ、沿岸域の特性に合わせた環境管理、海域利用調整および競合問題の解決ならびに保全・利用等を総合的かつ体系的に推進するために「沿岸域総合管理法」を提案するものである。

第2章 沿岸域総合管理の理念と目的

2-1 沿岸域管理の理念

沿岸域は、国民全体の共有財産であり、かつ社会的共同財である。国民はすべて、沿岸域環境の恩恵を享受し、また国民一人一人が沿岸域環境を利用する平等な機会を有する。

しかし、その利用にあたっては、沿岸域が共有の財産であることを十分認識し、個々の利用によって沿岸域の持続的利用が損なわれてはならない。

2-2 沿岸域総合管理の目的

国土空間としての沿岸域の自然環境は、われわれ現世代から次世代へ、その魅力や価値を低下させずに引き継ぐ必要がある。しかし、現在の沿岸域は環境の悪化と利用の競合が進行している。それは、沿岸域の特定の資源や空間を利用という側面だけに限定してきた結果であり、総合的な視点が欠如していたからである。そこで、沿岸域の環境保全・改善・回復を基調として、そのなかでの利用・整備を総合的に管理し、沿岸域の資源や環境を賢明に活用し、沿岸域を持続的に利用することを目的とする。

2-3 理念と目的の実現方法

このような理念の下で、当該沿岸域全体を一元的に管理する「沿岸域総合管理法」を制定し、沿岸域管理主体が自ら策定した沿岸域総合管理計画に基づいて総合的に管理することで、沿岸域管理の目的を実現する。

第3章 沿岸域総合管理の国家レベルの目標

沿岸域総合管理における、保全の目標は、①2000年現在の自然海岸を維持し、沿岸域環境を保全および改善すること、②2000年現在の自然海岸においてコアエリア(範囲は4-1参照)の保全を最優先し、コアエリア内の自然海岸における新たな埋立・干拓は原則的に禁止すること、③沿岸域の生態系の保全は2000年現在の水準を維持するとともに、向上に努めること、④希少種を含む生物資源の保全を2000年現在の水準で維持するとともに、向上に努めることとする。

また、利用の目標は、沿岸域の有する資源や環境について、各地域ごとに正確にデータを把握、評価することを前提にして、①沿岸域の資源・環境の開発・利用等については、最適かつ持続的なかたちでこれを利用すること、②2000年現在で輻輳して利用されている沿岸域においては、資源の最適利用として、その体系化、高度化を図ること、③産業的利用と非産業的利用の双方について

最適利用を図ることとする。

第4章 沿岸域総合管理の基本デザイン

沿岸域総合管理について定めた「沿岸域総合管理法」を早期に制定し、法の目的、管理目標、管理基準、管理計画の要件、沿岸域総合管理計画の策定、管理主体の権限、管理主体の組織・財政、管理手法、許認可、罰則、不服申し立て等について定める。

4-1 沿岸域総合管理の範囲

(1) 基本的範囲

沿岸域総合管理法で定める沿岸域総合管理の範囲は、海域においては海岸線から領海までとし、陸域は海岸線から海岸線を有する市町村の行政区域、および必要な場合はその沿岸域に大きな影響を与える河川流域の範囲を最大として、当該沿岸域の地域特性に応じて決定する。ただし、いずれの場合も、陸域と海域の両地域を包含することとする。

(2) 沿岸域総合管理の対象範囲(沿岸域総合管理区域)

沿岸域総合管理の対象範囲である沿岸域総合管理区域は、以下の3つに大別し、これらを総称して「沿岸域」とする(図-1)。

- ① **コアエリア**—陸域は海岸植生の限界、おおむね100mから、海域は藻場の限界水深、おおむね水深20mまで—
 - ・沿岸域の特性が最も顕著に現れ、生態学的にも重要な水深20mまでの海域を含む沿岸域の中心区域。利用頻度は高いが、同時に環境保全に関する優先度が最も高い区域。
- ② **基本エリア**—陸域は沿岸市町村の行政区域、海域は海岸線から沖合5海里まで—
 - ・狭域管理主体で主に対象とする沿岸域。地域的な利用との関連が深い沿岸域。
- ③ **広域エリア**—陸域は海域に影響を与える河川流域の範囲、海域は領海まで—
 - ・広域管理主体で対象とする沿岸域であり、相互に影響を及ぼしあう陸域と海域の生態系を含む環境を一体として捉えた区域。また広域にわたる利用も包含する沿岸域。

なお、三大湾(東京湾・大阪湾・伊勢湾)、瀬戸内海およびそれと同様に一体的に管理する必要がある海域(以下、瀬戸内海等)は、上記にかかわらず対象範囲を設定する。また、領海12海里は国家管理政策等と整合性を図ること、200海里経済水域内は国家の海洋経済政策等とも連動して管理する。

4-2 沿岸域総合管理の対象分野

沿岸域総合管理が対象とする分野は、①水産、②埋立・土地利用、③国土保全・安全・防災、④港湾・漁港・物流、⑤観光・レクリエーション、⑥資源・エネルギー、⑦交通(航路)、⑧自然環境・景観保全の各分野とする。

4-3 沿岸域総合管理主体とその権限

(1) 沿岸域総合管理主体の設置

わが国の現状に則し、また地方分権の原則に基づいた沿岸域総合管理の実現のため、その管理は、原則として地方公共団体が担い、管理範囲と役割を明確化した、広域管理主体および狭域管理主体(区域を限定しない場合は、総称して「沿岸域管理主体」)で行う。

沿岸域総合管理の基本単位は狭域管理主体とし、地先沿岸域の管理を行う市町村の行政範囲またはその連合体とする。また、環境変化が広範囲に影響する沿岸域の特性や、利用者が日常生活圏を越えて移動する利用特性等を踏まえ、都道府県またはその連合体の範囲を広域管理主体が管理する。

なお、三大湾および瀬戸内海等は、都道府県の範囲を超える特定管理主体によって行う。

(2) 沿岸域総合管理主体の性格

沿岸域総合管理の主体である沿岸域管理主体は、独自の財源と執行権限を有する独立性の高い組織体とする。

(3) 沿岸域総合管理主体の権限

沿岸域管理主体は、国民すべてが平等に有する沿岸域の利用機会に基づき、沿岸域の資源・環境・利用を適正に管理する沿岸域管理の権限等(沿岸域管理権)を保有する。

広域管理主体は、沿岸域総合管理計画の制定と同時に沿岸域管理権が認められ、国や地方自治体による許認可の対象とはならない。

また、狭域管理主体は、沿岸域総合管理計画の制定によって、所属する広域管理主体から沿岸域管理権を認可される。

(4) 沿岸域総合管理主体の対象区域とその役割

沿岸域総合管理区域は、広域管理区域および狭域管理区域に区分し並行して行う。

その際、沿岸域総合管理の基本単位は狭域管理区域とし、地先沿岸域の管理を行う市町村またはその連合体の行政範囲とする。また、都道府県またはその連合体の範囲を広域管理区域として設定する。なお、三大湾および瀬戸内海等は、都道府県の範囲を超えて特定管理区域として設定する。沿岸域管理主体等の管理区域およびその役割は、表－１のとおりとする。

なお、広域(特定)および狭域管理主体を、同一の沿岸域に同時に２つ以上設置することはできない。また、その管理区域は、共同管理に関する取り決めがない限り重複してはならない。

表－１ 沿岸域管理主体の管理区域と役割

沿岸域管理主体	管理区域	役割
広域管理主体または特定管理主体	都道府県の行政区域に含まれる広域エリア(広域管理区域) 特定管理区域は三大湾および瀬戸内海等の広域エリア(特定管理区域)	沿岸域総合管理計画策定 狭域の範囲を越える環境モニタリング・研究 環境アセスメント 環境基準作成 環境管理 監視・取締および狭域管理区域との調整 許認可及び委員会指示 関連条例の制定 その他狭域の範囲を超えて管理が必要な事項
狭域管理主体	市町村またはその連合体の行政区域に含まれる基本エリア(狭域管理区域)	沿岸域総合管理計画の執行計画の策定 条例制定 環境モニタリング・研究 環境アセスメント 環境保全指針作成 環境管理 監視・取締等および日常的管理執行等

なお、長期計画を持つ公共事業、大規模な事業や国土保全事業等については、特別委員会などの組織をつくるか、または外部機関に委託して実施し、沿岸域管理主体は自ら事業実施主体とならないこととする。

(5) 沿岸域管理主体の構成

沿岸域管理主体は、表－２の構成および役割とする。また、これらの関連等のイメージは図－２の

ようになる。

(6) 沿岸域管理委員会の概要

a. 広域管理委員会（および特定管理委員会）の概要

広域管理委員会は、地方公共団体の組織とする。広域（特定海域も同じ、以下同じ）管理委員会の委員は、産業的利用者代表・非産業的利用者代表・非営利団体(NPO)代表・行政代表者および学識経験者（専門家）など5～10名（常勤）で構成する。本委員会は必要に応じた部会によって構成され、委員会の各委員はいずれかの部会責任者をかねる。

広域管理委員会の事務局は、都道府県の該当部局（海岸、水産、港湾、漁港、環境、自然保護、都市計画など）を統合して組織する。また、漁業調整委員会、港湾・漁港・海岸に関する審議会等の当該沿岸域に関連する委員会や協議会は、広域管理委員会の部会に移行する。なお、その場合においても、最終的な意思決定機関は広域管理委員会であり、各部会はその権限を有さない。

b. 狭域管理委員会の概要

狭域管理委員会は、財政的に独立した非営利法人とし、その委員は、産業的利用者代表・非産業的利用者代表・非営利団体(NPO)代表および行政代表者など3～5名（常勤）、必要な場合は学識経験者（専門家）1名を加えて構成する。

また、非営利法人の構成員は、原則その地域に居住または活動の本拠地を持つ産業的利用者・非産業的利用者・非営利団体・住民などの個人・法人・組合とする。なお、レクリエーション利用者等の利害関係を持つ非地域住民・団体も、構成員全体の3分の2以上の承認によって構成員となれる。

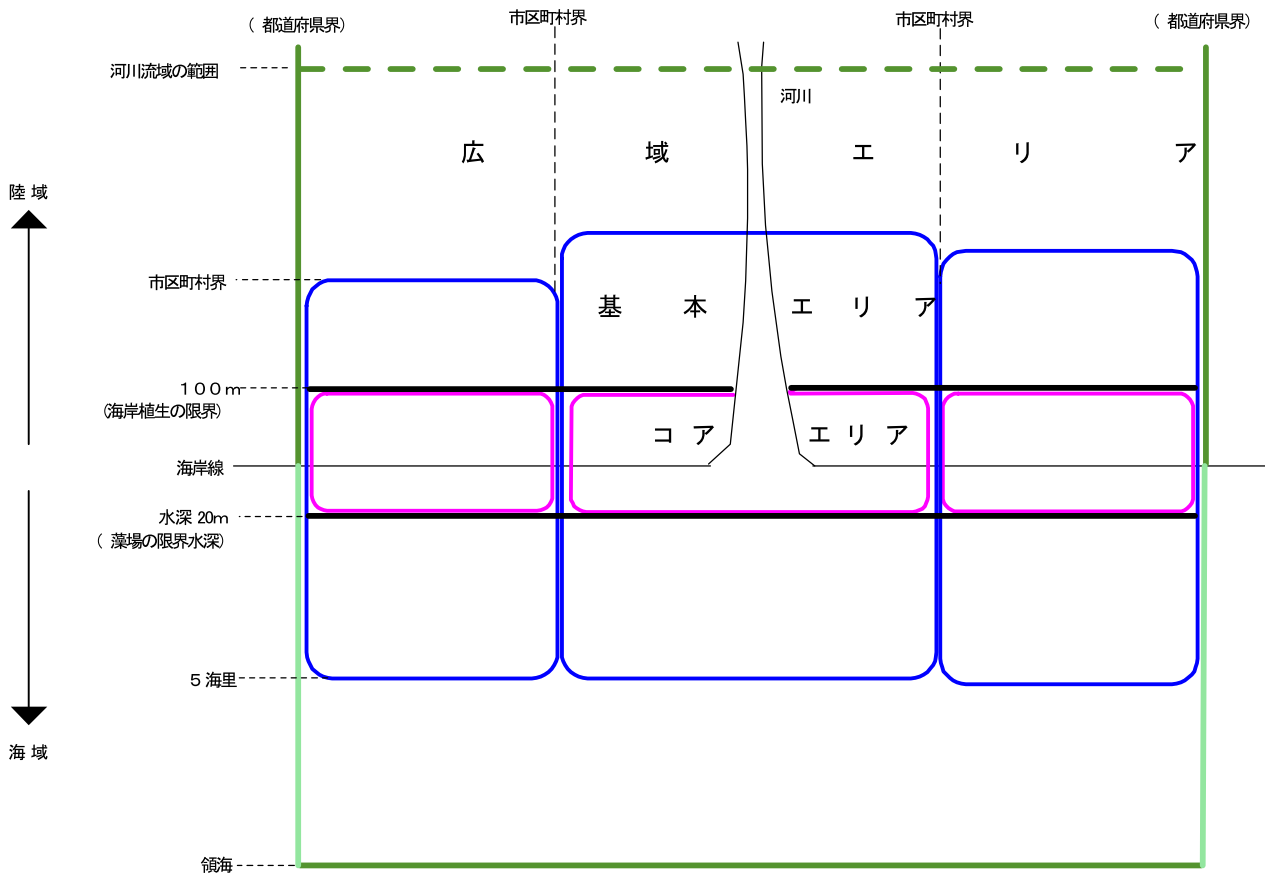
(7) 沿岸域管理主体の規模

沿岸域管理主体の自由度と効率性は、組織の規模に反比例するので、沿岸域管理主体の規模は必要最小限とする。

(8) 意思決定過程と情報共有制度

沿岸域総合管理にかかわる最終的な意思決定権は、沿岸域管理主体が有するものとする。ただし、沿岸域総合管理計画の策定などの重要な事項に関しては、事前に住民や関係者の参加を保障した手順を経て決定する。沿岸域管理主体は、沿岸域に関する情報へのアクセスの自由を保障し、すべての情報(プライバシーに関わるもの以外)を関係者や住民に公開しなければならない。

沿岸域総合管理の対象範囲(平面イメージ)



沿岸域総合管理の対象範囲(断面イメージ)

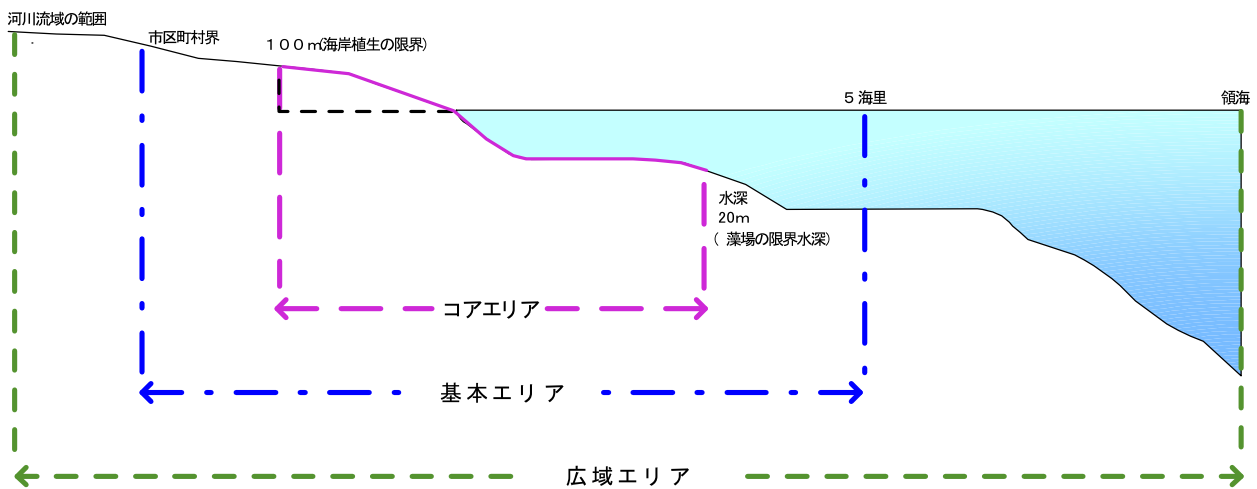


図-1 沿岸域総合管理の対象範囲イメージ

表-2 沿岸域管理主体の構成

管理委員会等の名称	役 割 ほか
管理委員会	管理の主体、意思決定
沿岸域管理諮問機関	管理委員会に科学的政策的助言を与える
沿岸域管理調整組織	狭域管理委員会間および狭域管理委員会と広域管理委員会の政策整合性を協議・調整する
特定分野の検討部会	各種の長期計画など特定・専門的分野について検討する
沿岸域管理局	常設の事務局

(注) 狭域沿岸域では、沿岸域管理調整委員会を設置しない。

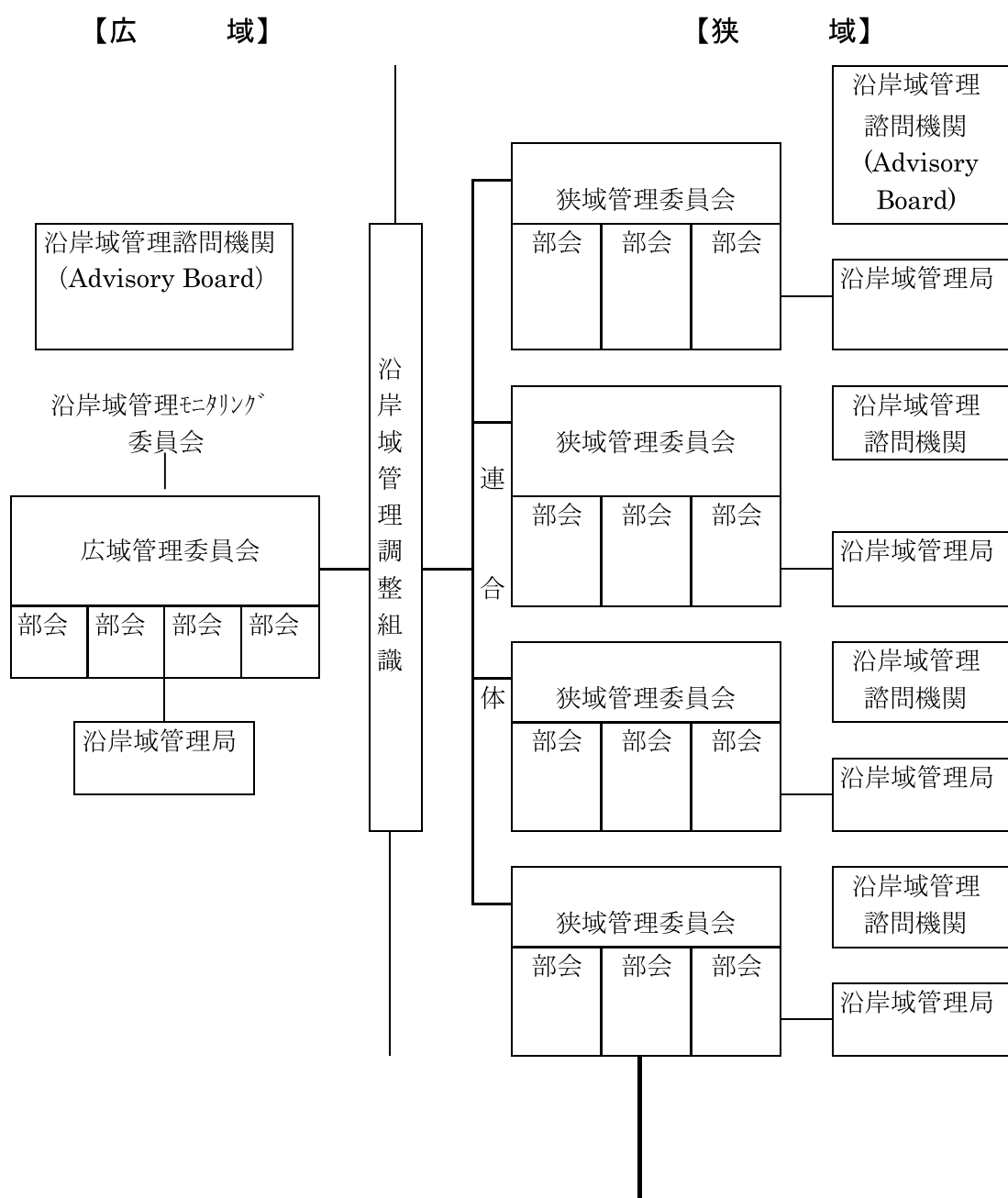


図-2 沿岸域管理体制のイメージ図

4-4 沿岸域総合管理計画の内容

(1) 沿岸域総合管理計画の策定手順

沿岸域環境の保全・改善および持続的な利用を達成するために、広域管理主体は、沿岸域総合管理計画を策定し実行する。

沿岸域総合管理計画策定の際、国は広域管理主体に、最低必要な水準(ミニマムスタンダード)を示さなければならない。その水準を満たさない管理計画は成立したと認められない。

広域管理主体等は沿岸域総合管理法に基づく沿岸域管理計画を策定する。沿岸域総合管理計画の策定後に、狭域管理主体は、その総合管理計画を執行するための計画(執行計画)を策定する。

(2) 計画期間

沿岸域総合管理計画の目標年は概ね10年、また、狭域管理主体の執行計画は概ね5年を目途とする。

(3) 沿岸域総合管理計画の骨子

沿岸域総合管理計画は、表-3の項目を最小限含むものとする。

表-3 沿岸域総合管理計画に含まれる項目

管理の理念と目標
達成すべき課題
管理区域とその定義
区域内に現存する資源・環境およびその評価
区域内における問題点
現行の規制・制度
管理組織の構成
管理手法
財政
法制度整備
監視と取締
不服申し立て
モニタリングとレビュー過程

(4) 年次報告書の作成

沿岸域総合管理計画に述べられている管理内容の公開と報告のために、沿岸域管理主体は年次報告書を作成し、関係各所等に配布するとともに、公的広報誌・ホームページ等で概要等を公表する。

(5) 沿岸域総合管理計画の見直し

計画期間終了に伴って沿岸域総合管理計画の見直しを行う。見直しに必要なモニタリング等は、第三者機関である、沿岸域管理モニタリング委員会等を設置して行う。なお、見直しに必要な経費等は、沿岸域管理主体の経常経費以外から充てることとする。

4-5 具体的な沿岸域管理手段・手法

沿岸域総合管理計画の実行手段・手法としては、表-4にあげる事項から選択することが可能である。

表－4 沿岸域管理の手段と手法

手段の分類	手 法
基本的手段	①ゾーニングおよびタイムシェアリング ②環境アセスメント
直接的な手段	③許認可制度 ④仮処分の導入
間接的(経済的)誘導手段	⑤環境容量・指標の設定 ⑥沿岸域環境・資源利用料の徴収 ⑦譲渡可能な開発等の設定
基盤的手段	⑧沿岸域管理に関する環境教育・社会教育 ⑨沿岸域管理データベースGIS（地理情報システム）の整備

表－4の手法の概要については、以下のとおりである。

①ゾーニングおよびタイムシェアリング

沿岸域総合管理の基本的手法はゾーニングとする。ただし、ゾーニングは保護区を設定するものではなく、管理区域全域をゾーニングする。沿岸域全体のゾーニングは、原則として、広域管理主体が狭域管理主体と協議をして行う。

空間的ゾーニングとともに考えられるのが、タイムシェアリングである。通常の利用形態とは別に、時間、日、週、月、季節など、一定の時間においては特定の利用形態を優先的に認めるものである。これはある一定の海域を、時間によって利用者が異なる利用目的毎に棲み分けるといった時間区分による仕分け方式であり、海域利用のニーズに応じて、極めて柔軟に海域管理を運用しうる手法の一つである。

②環境アセスメント(戦略的および事業環境アセスメント)

対象となる沿岸域内の開発計画および行為については、環境影響評価法に基づく環境アセスメントの対象とする。特に第二種事業の対象規模以下の事業についても、沿岸域管理主体の判断で対象にすることができる。また埋立・干拓など海岸線の形状変化を伴うものについては、規模の大小にかかわらず、すべて環境アセスメントの対象とする。

なお、開発計画および行為の評価に際しては、外部不経済（社会的費用）も費用として計上する費用便益分析を行う。

③許認可制度

沿岸域管理主体の管理手段として、許認可制度を沿岸域管理主体に備える。許認可に際しては、それまでの利用慣行、実績などに基づいて、沿岸域管理主体が沿岸域の環境容量内で付与する。許認可にかかわる収入は沿岸域管理主体の収入とする。

④仮処分の導入

沿岸域の自然環境改変の不可逆性から、埋立など環境の不可逆的改変を伴う開発行為について完全な合意が得られない場合は、仮処分で現状を保全可能とする。

⑤環境容量・指標の設定

沿岸域総合管理計画の中で、環境容量や指標を設定し、その範囲内で利用を認める。その際に生態学的な環境容量と社会的環境容量の双方を考慮する。

⑥沿岸域環境・資源利用料の徴収

特定の沿岸域または特定の沿岸域資源の利用（漁業や遊漁など）に際し、沿岸域環境・資源利用料の徴収を可能にする。当該利用料は、狭域沿岸域管理主体の収入とする。なお、公益性

の高い利用は利用料を免除することもできる。

⑦譲渡可能な開発権等の設定

自然海岸における開発行為は原則禁止するが、コアエリア内の開発行為は、広域沿岸域管理主体が発行する譲渡可能開発権（TDR）によって管理することができる。広域沿岸域管理主体または政府は、その開発権市場を創設することができる。

⑧沿岸域管理に関する環境教育・社会教育

沿岸域環境保全意識の長期的な向上のため、環境教育や啓発を管理主体が推進させる。とくに、ボランティアによる海浜清掃などの、沿岸域環境への働きかけを伴う住民参加を積極的に支援する。また、それにより沿岸域環境への体験機会を増加させる。

⑨沿岸域管理データベースおよびGIS（地理情報システム）の整備

沿岸域環境や生態系のベースラインデータを蓄積するために、沿岸域管理主体は一元的な環境データベースおよびGISを整備する。

このほかにも、沿岸域の開発者に対し、開発がとん挫または開発を中止した際の復元費用を沿岸域管理主体に預託する開発保険制度や、沿岸域環境保護スワップおよび沿岸域環境アダプト（養子）制度なども考えられる。

4-6 沿岸域総合管理の財源

広域沿岸域総合管理のための基本的費用は、管理区域を管轄する地方公共団体および広域管理主体がその50%、残り50%は国が負担する。国の費用負担は、用途を限定しない交付税的なものとする。なお、長期的投資経費（国土保全のための費用、施設整備関係費）については、この原則を適用せず、国が積極的に負担する。

狭域沿岸域管理のための基本的費用は、管理区域を管轄する地方自治体とその50%、残り50%は狭域管理主体と国が等分に負担する。

4-7 実現までのタイムテーブル

理念実現化の目標を明確にし、段階的取り組みを戦略的に推進するために、表-5の3段階のステップで実現を図る。

表-5 実現までの各ステップ

段 階	内 容
第1段階 (5年以内)	沿岸域総合管理計画に関する法律の制定 モデルケースにおける沿岸域管理モデルの実現
第2段階 (7年以内)	地方公共団体レベルでの沿岸域総合管理の実現 モデル地域の他地域への拡大
第3段階 (10年以内)	全国で一元的管理制度の整備、 国レベルでの沿岸域総合管理制度・組織の統合の実現

4-8 実現のための課題

沿岸域管理の実現化のための課題は、表一6の3段階で分類した。

表一6 実現化のための課題

項目	法令	制度	必要な行動	その他
沿岸域総合管理の実現のために最低限必要な事項	沿岸域に関する既存の法制度等の点検と必要な改正	沿岸域管理協議会制度	モデル地域、モデル管理主体の設定 国民の関心を高める	沿岸域総合管理の経済的合理性の立証
よりよい沿岸域総合管理の実現のために必要な事項	沿岸域管理法（理念法）の制定	沿岸域管理官庁の共同委員会 必要な費用負担制度の創設	管理目標の設定	沿岸域総合管理への既存管理の併合
持続的な沿岸域利用を保障する沿岸域総合管理の実現のために必要な事項	沿岸域総合管理法の制定	沿岸域管理官庁の一元化	住民参加、モニタリングなど各種管理手法の確立	沿岸域総合管理の定着促進

4-9 既存の管理制度等からの移行

現在、管轄が分かれて管理されている海岸(各省庁所管を含む)・漁港・港湾については、沿岸域管理主体に管理を移行して総合的管理を行う。特に、海岸・漁港・港湾の計画は、沿岸域総合管理計画に従って策定する。なお、その事業実施に沿岸域管理主体は関与しない。

また漁港や港湾などの管理組合、その他管理に関する協議会等、区域内の沿岸域に関する決定や諮問に関わる組織は一括して沿岸域管理委員会に統合する。

沿岸域における取締・監視に関しては、都道府県の漁業取締機能を広域管理委員会に移行する。また、海上保安庁の一部船舶及び職員は、広域管理委員会とともに指導・取締業務を行う。

沿岸域総合管理計画は、沿岸域に関する既存の管理制度（海岸・港湾・水産・漁港・自然公園等）や、現在まで各分野で行われてきた多様な取決め・慣習等を評価して策定する。

共同漁業権については、沿岸域の生物資源を利用し、地先海域の資源管理を歴史的に行ってきた水産業の役割を評価する一方で、現行制度は対象が水産業に限られ、多元的な沿岸域利用に対応していない点を考慮し、狭域管理主体の沿岸域管理権に統合し、資源・環境保護を義務づけた基本沿岸域の資源・環境の総合管理権とする。従来の共同漁業権の内容(魚介類の採捕に関する)および区画・定置漁業権は、広域管理委員会による許可制に移行する。なお、その許可に際しては、対象となる基本沿岸域を管理する狭域管理委員会の承認を必要とする。漁業協同組合は、経済・金融機能も持つ、漁業者の指導団体とする。

おわりに

以上のように、本提言の構成は、大きく、計画の「目標」とそれを進める「組織体制」、そしてそれらの実行を担保する「法」の提案の3つとなる。

まず、目標としては、2000年時点の環境水準を最低維持(no-net-loss)し、環境回復や創造を促すこと

(net-gain)を掲げている。また、沿岸域での利用・開発は決して否定されるものではないが、環境のメカニズムにできるだけ合わせて、「正しい状態を保たせ(sustainable)、ゆっくり展開させていくこと(development)」という本来の持続可能な発展を図ることとしている。

これらの目標を実行させる組織体制(主体)としては、原則として、都道府県単位で沿岸域を管理運営する「広域管理主体」と、その中の市町村単位で日々の管理運営を行う「狭域管理主体」との二重構造としている。広域管理主体は、当該地域の沿岸域・海洋の特性や産業・歴史・文化などを考慮して、すべての保全・開発行為等を統括する「沿岸域総合管理計画」を策定し、また狭域管理主体はこれを遂行する機関となる。国土空間としての沿岸域・海洋は、国が一括管理をすべきであるという見解もあろうが、地域の独自性や主体性を促すためにも、国は最低必要な目標水準(ミニマムスタンダード)を示すにとどめ、地方公共団体等に委ねる点に重きをおいている。さらに、総合管理計画や管理主体に実行性・権限等を持たせるべく、「沿岸域総合管理法」といった新たな法の制定も提案している。提案とはいえ、新法の制定は、さまざまな議論を呼ぶところであるが、少なくとも沿岸域の現状は、それを要請する深刻な状態にまできているという認識を持つべきと考える。

繰り返しになるが、わが国の沿岸域は、居住・生産・レクリエーション・交通・生物生息等あらゆる機能を受けざるを得ず、また現実にも受けている。これまでは、それぞれの機能が、より居心地の良さを求めてさまざまな制度や施策を展開してきたが、その結果、当然ながら機能間のコンフリクトを発生させることとなった。本提言は、これらのコンフリクトを極力解消する手段や仕組みを提示したつもりである。内容によっては、粗密があったり、より適切な表現が必要なところも多々あろうが、本アピール(提言)を端緒として、沿岸域に対する国民的議論が湧き上がることを期待したいものである。

この報告書は、ポートルースの交付金による日本財団の助成金を受けて作成しました。

平成25年度 総合的海洋政策の策定と推進に関する調査研究
我が国における海洋政策の調査研究 報告書

平成26年3月発行

発行 海洋政策研究財団（一般財団法人シップ・アンド・オーシャン財団）

〒105-0001 東京都港区虎ノ門3-4-10 虎ノ門35森ビル
TEL 03-5404-6828 FAX 03-5404-6800
<http://www.sof.or.jp> E-mail : info@sof.or.jp

本書の無断転載、複写、複製を禁じます。

ISBN978-4-88404-306-3