

3. 沿岸域における漁業等の在り方の検討

(1) 沿岸域の空間概念について

第3の国土空間として、三全総（第3次全国総合開発計画）に「沿岸域」という言葉が示されてから、四半世紀以上が経つ。沿岸域に対する関心は徐々にではあるが高まりつつあり、この貴重な空間を適正に管理していくことを政策理念とする国並びに地方公共団体の取組も増えている。

そもそも沿岸域という空間は明確に定義されているものではなく、これを積極的に規定しようとした2つの試み、すなわち国土交通省国土計画局を中心に平成12年に関係17省庁（当時）が決定した「沿岸域圏総合管理計画策定のための指針」並びに日本沿岸域学会の「2000年アピール」では、それぞれ下記のとおり整理している。

なお、2つの空間概念は、同空間が抱える課題に対し、利害関係を調整したり、施策の総合化・効率化を目指したりといった政策的思惑をもって規定されており、その結果として、自然の系や行政界といった区分条件が前面に出ている。また、課題によっては範囲が大きく変わることもあり、必ずしも空間規定が固定化しているわけではない。

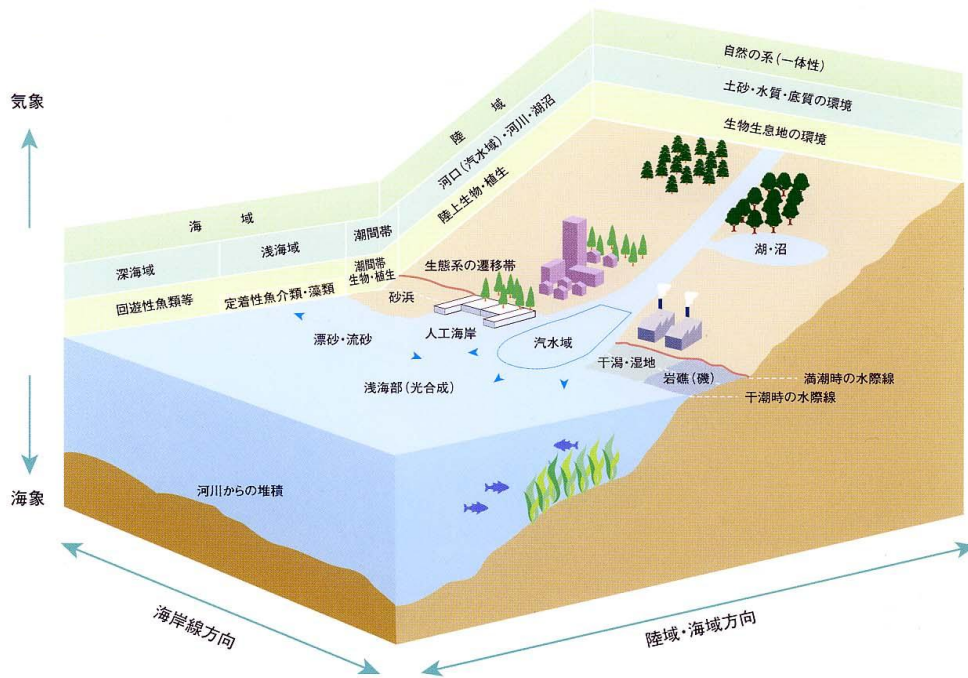


図3-1 「沿岸域圏総合管理計画策定のための指針（2000年）」に基づく空間定義
（海岸線方向に全国48の圏域に区分）

（出典）国土庁ほか関係17省庁「沿岸域圏総合管理計画策定のための指針」

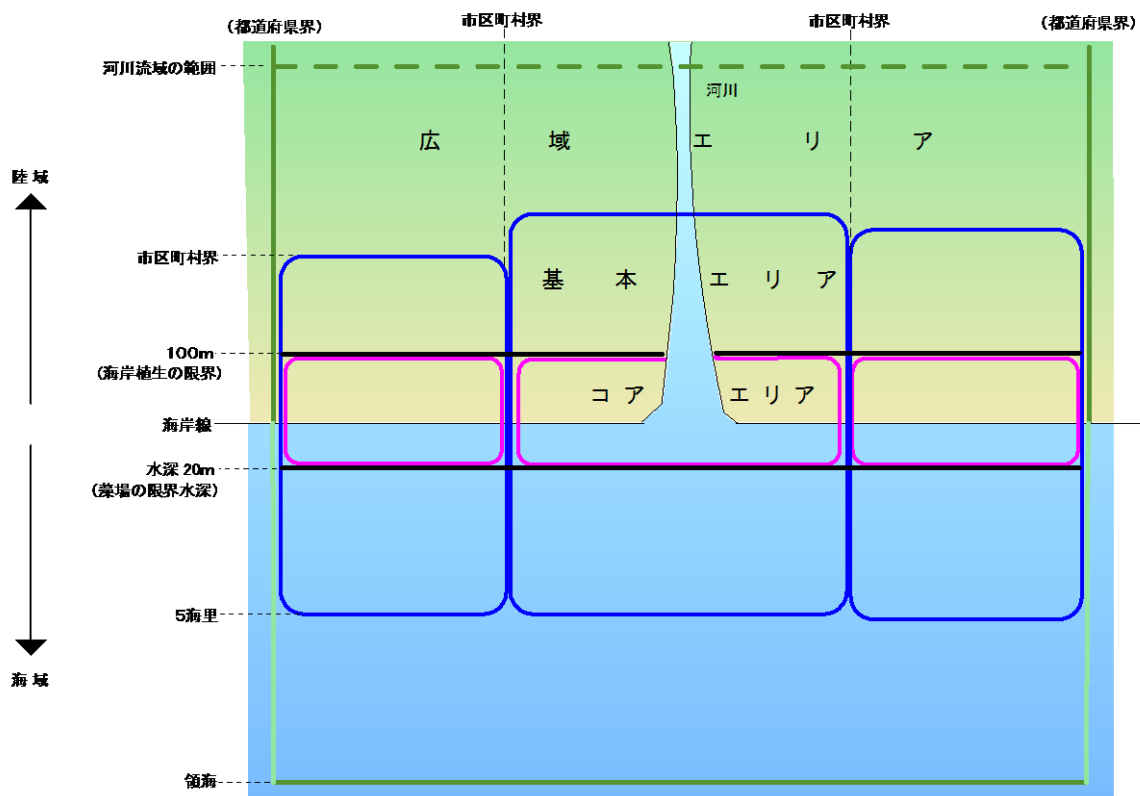


図3-2 日本沿岸域学会 2000年アピール（2000年）に基づく空間定義
（沿岸域の自然・社会特性を踏まえ、3つの空間に大別）

（出典）日本沿岸域学会「2000年アピール」

（2）沿岸域が抱える課題と沿岸域管理について

このような沿岸域空間が抱える課題は、当然のことながら数多く、様相も異なる。大きくは環境面、利用面、安全・防災面に分けて整理でき、それぞれの課題は分野や所管に応じて解決に向けた対策が講じられている。

漁業が関係するところとして、課題のグルーピングを大まかに行うならば、次の4つに大別できる。①と②については、漁場環境をどう整えるかという点で一つに括することもできるかもしれない。

- ①漁場環境の保全（水環境の改善、藻場・干潟等場の再生、海洋ゴミ対応等）
- ②漁場の維持（埋立への対応、野生生物との共生）
- ③海面利用調整（レジャーとの競合、港湾等産業利用間の競合）
- ④漁港・漁場・漁村機能の維持（自然災害への対応、侵食回避）

一方で、課題そのものもしくは関係者が広範かつ異なる分野に及ぶ場合、単独の管理者による対策では限界が生じる。水環境の保全や土砂管理といった課題はその典型であり、統合的（総合的）な対応が求められる。漁業も例外ではなく、河川からの流入負荷や埋立、構造物の設置などが漁場環境に与える影響は大きく、これらは漁業側の施策だけでは解決できない問題である。

そもそも沿岸域管理とは、「内陸空間と海洋空間とのインターフェイスとして極めて重要な沿岸空間において、異なる価値観を融合させ、持続可能な形で保持していくための仕組み」とされ、統合的（総合的）な施策展開と対に議論されてきたという特徴がある。

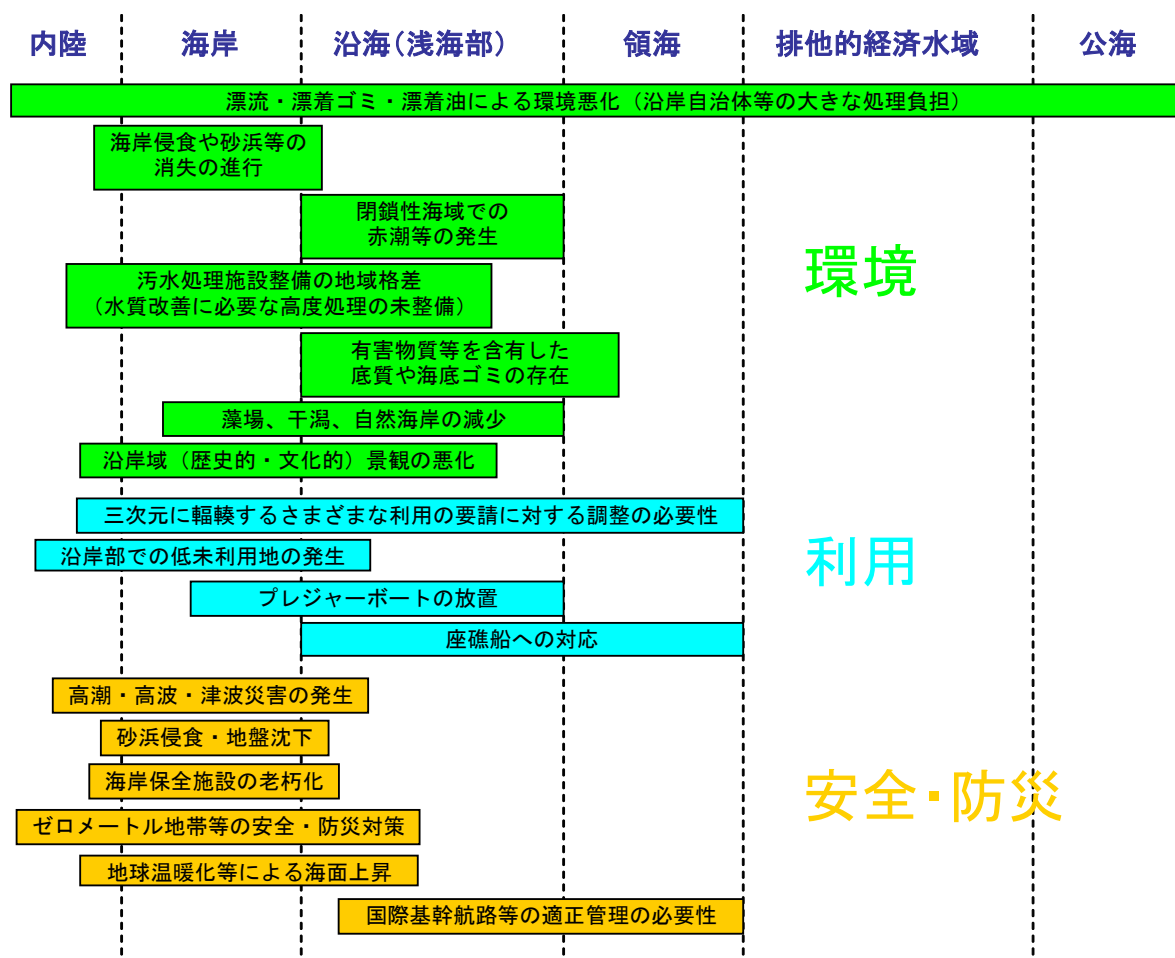


図 3-3 沿岸域が抱える課題例

（出典）木下明「沿岸域管理の現状と総合的管理についての論点」第 18 回環境システム地域シンポジウム論文集(2008)、土木学会

また、個別具体的な課題とは別に、このような課題を生み出すもしくは課題解決に対する制度的な限界を指摘する声もある。「個別バラバラにある現在の法制度では、関係者間の十分な調整が図れず、様々な齟齬、不具合が生じている」、「複数の法律等に基づき管理主体や管理区域が混在し、効率的な管理がなされていない」といった指摘であり、管理形態が輻輳する沿岸域においては、様々な行為規制に関する許認可等の権限が国と地方、さらには所管ごとに分かれて存在し、これが行政の非効率と遅滞につながっているとの意見である。これについての評価は軽々にはできない。少なくとも個々に制度的限界を詳らかにし、施策等の優先順位と効率性を意識したうえで、最も有効な代替案を考えていく必要があると思われる。

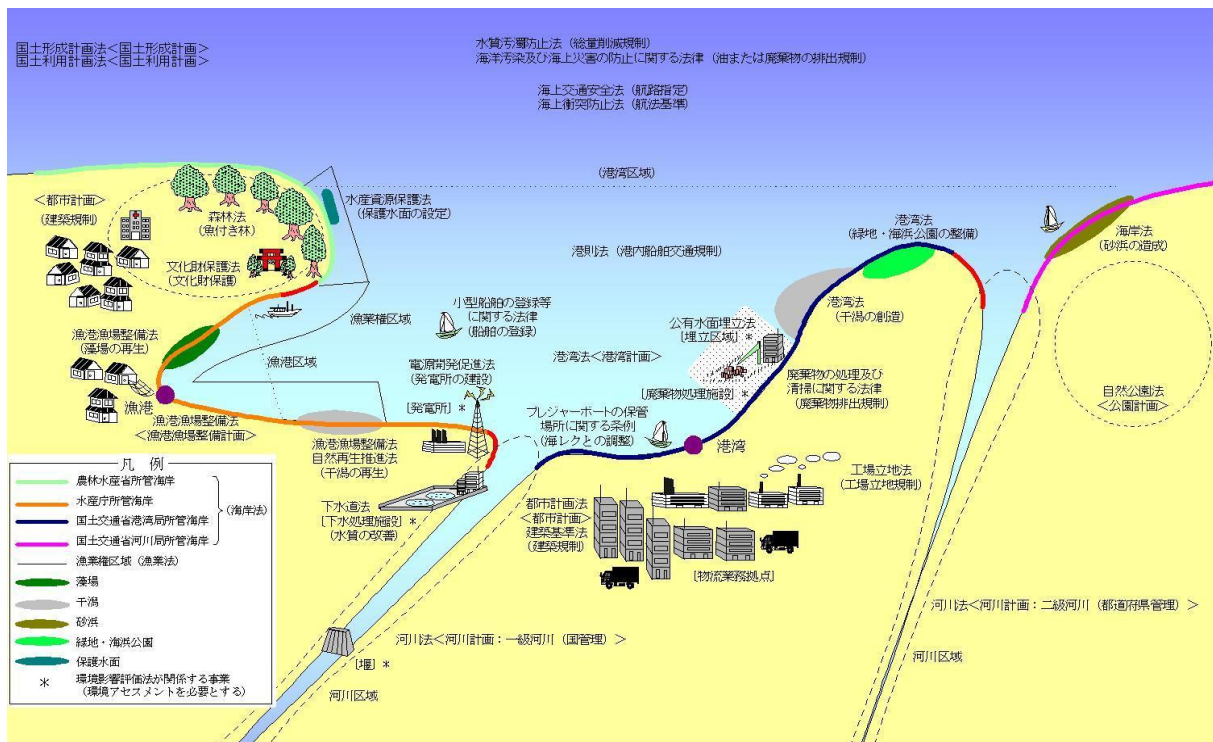


図 3-4 沿岸域における関連法制

(出典) 国土交通省国土計画局「平成 14 年度大都市圏沿岸域に係る法定計画に関する調査報告書」を加筆・修正

(3) 沿岸域管理の取組変遷

1) 国内

国における沿岸域管理の具体的動きとしては、先の平成 12 年に当時の国土庁を中心に関係 17 省庁が決定した「沿岸域圏総合管理計画策定のための指針」がある。「21 世紀の国土のグランドデザイン(五全総)」に基づく取組であり、決定以降、国土計画局を中心に伊勢湾や瀬戸内海などの沿岸域を対象としたケーススタディ調査(管理計画策定に向けた試行的取組)が実施されている。

表 3-1 国における統合的沿岸域管理の取組

	関係機関	概要
沿岸域圏総合管理計画策定のための指針 (平成 12 年)	国土庁(当時)を中心とする関係 17 省庁	沿岸域の総合的管理の必要性や基本理念とともに、地方公共団体等による管理を促すための計画づくりに際して、その手順や留意点などをとりまとめた。
沿岸域管理研究会提言 (平成 15 年)	国土交通省港湾局・河川局・国土計画局	有識者 10 名による研究会を設置し、沿岸域が抱える問題や課題、総合的管理に向けた視点、問題解決に資する施策や取組等についてとりまとめた。
国土交通省海洋・沿岸域政策大綱 (平成 18 年)	国土交通省総合政策局	国土交通省の海洋・沿岸域政策について、関係部局長からなる連絡会議を通じて、8 つの基本的方向を掲げ、その下に 95 の具体的な取組を提示した。

その後、国土交通省港湾局、河川局及び国土計画局が「沿岸域管理研究会提言（平成 15 年）」を、同じく国土交通省総合政策局が中心となって「国土交通省海洋・沿岸域政策大綱（平成 18 年）」をそれぞれとりまとめたほか、平成 19 年 7 月施行の海洋基本法によって翌年 3 月に閣議決定された「海洋基本計画」でも、政府が総合的かつ計画的に講ずべき施策 12 項目のうちの一つとして「沿岸域の総合的管理」が位置づけられている。具体的には、沿岸域の自然的、社会的特性をふまえ、

- （１）陸域と一体的に行う沿岸域管理**
 - ア 総合的な土砂管理の取組の推進**
 - イ 沖縄等における赤土流出防止対策の推進**
 - ウ 栄養塩類及び汚濁負荷の適正管理と循環の回復・促進**
 - エ 漂流・漂着ゴミ対策の推進**
 - オ 自然に優しく利用しやすい海岸づくり**
- （２）沿岸域における利用調整**
- （３）沿岸域管理に関する連携体制の構築**

といった施策課題が示され、特に海岸侵食、水質汚濁等の問題が顕在化している沿岸域においては、沿岸域全体の状況を視野に入れつつ、問題解決のために必要とされる対策を推進することとされている。

また、沿岸域利用に一定の制約を課すこと、または沿岸域を適正にコントロールしていくことについては、行政以外の民間側もこれまで強い関心を示してきている。次表にこれまでの主に民間機関による沿岸域の保全または管理に係る提言についてまとめた。公害が社会問題化した 1970 年代に海岸・海域環境の保全を求める提言がいくつかみられるほか、2000 年以降ではワイズユースの観点から、環境と利用の調和を目指すシステムづくりの提言が出されている。

表 3-2 民間機関による沿岸域の保全等に係る提言

提言	提言年月	提言主体
公有水面埋立法を廃止し、海浜保全基本法を制定させ、入浜権を確立するための’76KOB E 提言	1976 年 8 月	第 1 回入浜権シンポジウム
海岸地帯保全法試案要綱	1977 年 10 月	日本弁護士連絡会
瀬戸内海環境保全要綱	1977 年 12 月	日本弁護士連絡会
東京湾保全基本法試案要綱	1985 年 6 月	東京弁護士会公害・消費者問題対策委員会
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-	2000 年 12 月	日本沿岸域学会 2000 年アピール委員会
海洋と日本 21 世紀におけるわが国の海洋政策に関する提言	2002 年 5 月	日本財団
東京湾沿岸域の将来的な役割分担・再生の考え方（案）	2003 年 12 月	(社) 日本プロジェクト産業協議会

（出典）木下明「わが国における近年の沿岸域管理の取組とその特徴」

日本沿岸域学会研究討論会 2004 講演概要集

2) 海外

沿岸域管理の先進国である米国、さらにはこの米国等を参考に1999年に「沿岸管理法」を制定した韓国、そしてEUの沿岸域管理制度についてそれぞれ俯瞰する。

①米国

まず米国では、1972年に制定した「沿岸域管理法」において、

- (ア) 管理主体は州政府であること
- (イ) 沿岸域の管理範囲は、海側の境界は領海（12海里）の外縁、陸側の境界は州政府が規定すること（州ごとに異なる）
- (ウ) 連邦は管理計画を策定した州に補助金を支給することにより、各州政府が自主的に管理計画を作成するように奨励すること

を規定しており、管理プログラムの策定は州政府が行い、国（連邦）は補助金支給などを背景に計画策定を促すこととされている。また、経済開発と環境保全の調和を目指した法律であり、環境保全の必要性を一面的に強調したものではないこと、競合する要求を調整する一つの施策として住民参加を重要視していることなどを同法の特徴として指摘する研究者も多い。サンフランシスコ湾を例に沿岸域の管理権限の所在についてみてみると、BCDC（サンフランシスコ開発保全委員会）*が独立した管理機関として実質的な権限をもつものの、「湾内全域の平均高潮面以浅水域での埋立、浚渫等の開発事業については、連邦陸軍工兵隊も、さらには法律または条例により求められるときは、その行為が実施される市または郡もそれぞれ許可権限を有する」とされており、関係する行政単位が複数に及ぶ。管理権限は基本的にはBCDCへ移行するが、特定の空間及び行為に対しては、必要に応じてダブルチェック、トリプルチェックの体制が整っていると言える。

現在米国では34州・地域において沿岸管理プログラムを承認しており、これらプログラムは国の95,331マイルの海と五大湖の海岸線の99%以上を保護している。同プログラムは、沿岸開発、水質、パブリック・アクセス、生息地保護、海洋ガバナンス計画、エネルギー施設、海岸防災、気候変動などの幅広い問題を包括するものとなっている。

* BCDC: カルフォルニア沿岸域のサンフランシスコ湾地域に関して連邦政府によって指定された沿岸域管理機関。連邦及び州の行政機関や市民の代表など27名で構成され、同エリア内での行為許可権限を有する。

②韓国

韓国では、1999年に「沿岸管理法」が制定され、その後「沿岸統合計画」、「沿岸統合地域計画」などの関連計画が順次策定されている。制度の特徴として、沿岸管理法に基づく計画体系が大きく2つ、沿岸を総合的に保全・利用・開発するための計画策定のスキームと、法の趣旨に基づき効率的に事業を推進するための整備促進のそれとに分けられている。海岸法が存在しない中、「沿岸統合管理計画」や「沿岸管理地域計画」の中には海岸をはじめとする沿岸部の安全防災や環境保全に向けた方向性・各種事業（海岸保全等）が位置づけられており、このことが各自治体の計画策定を促すインセンティブともなっている。

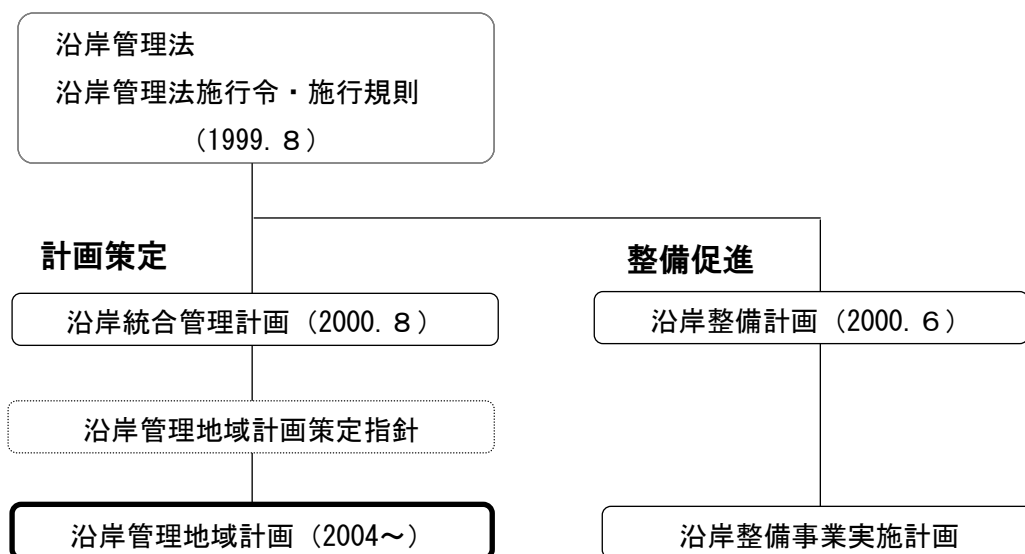


図 3 - 5 沿岸管理法制定に伴う関連計画等の体系

(出典) 国土計画局「国内外における沿岸域の総合的管理実態調査」

法律並びに計画スキームの確定後、全国 76 の市郡区において順次沿岸管理地域計画の策定が進んでいる。圏域が複数の地方公共団体に跨る沿岸域を対象に、国が 2 ヶ所、道が 1 ヶ所、それぞれ地域計画を策定している例もある。

沿岸管理地域計画策定の効果については、韓国の研究者より、

- ・ これまで見えていなかった問題をはっきりと示すことができ、取組の優先順位を議論できるようになった
- ・ 計画の策定過程そのものが調整の場であり、計画がなかったら、利害対立は必然であったと思う。これらを事前に回避できるという効果もある
- ・ 地方において沿岸域を管理するという意識が高まったこと、推進すべき事項が明確になり、事業等が進めやすくなった

といったことのほか、実際の沿岸管理地域計画策定主体である自治体からは、

- ・ 策定後間もないため判断は難しいが、効果としては沿岸域の方向性が示されたことにより、関係部局が沿岸域の施策を行いやすく、また沿岸整備に際し、事業予算を得やすくなったとの指摘がある。また、沿岸管理地域計画を策定していなければ、新たな埋立申請は認めないことから、無秩序な開発を抑制する効果ももたらしているという。

③ EU

総延長 89,000km の海岸線を持つ欧州の沿岸域圏は、数世紀に亘る独自の歴史と文化を持ちつつ、経済社会に重要な役割を果たしてきているが、沿岸域は相互に接続し、かつ、沿岸域に流入する河川は国を越えて広く分布し、一国だけでは沿岸域の問題に対処できない所にきているのが現実である。その欧州でも沿岸域の環境、社会経済、文化資源の劣化は大きな問題となっており、欧州委員会もこのことに着目、1996 年以来、改善のための対策促進に取り組んで

いる。

実際に、1996年から1999年まで、委員会実証プログラムとして、6つのテーマで35の実証プロジェクト「欧州の沿岸域統合管理デモンストレーションプロジェクト」を運営した（総予算約16億円）。このプログラムのねらいは、

- ▶ 持続可能な沿岸域管理に向け技術情報を提供すること
- ▶ 欧州沿岸域において、プランニング、マネジメントそして利用に関して広範な議論を促すことである。

このプログラムは、欧州のICZM (Integrated Coastal Zone Management : 沿岸域統合的的管理) を促進するために必要な措置について関係者間で合意することを意図したものであった。

EUでは、欧州委員会によって任命されている外部のICZM評価チームがある。同評価チームの目的は次のとおりである。

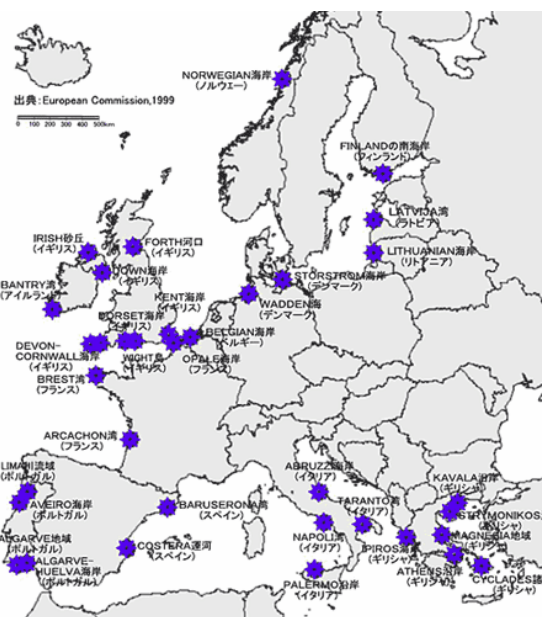


図3-6 デモンストレーションプロジェクトの位置

(出典) 海洋政策研究財団ニューズレター32号

- ・ 2002年5月のEUのICZM勧告の進捗状況を評価すること。
- ・ 既存のコミュニティ政策や制度、さらにその展開に対しICZMがどのような価値を付加できるか評価すること
- ・ 沿岸域政策についてさらに進んだ取組が必要であることを認識させるとともに、地域レベルでの取組の進展を促すこと

欧州では、望ましいICZMのための8つの原則が加盟国で合意されている。そもそもICZMとは、欧州における政策、分野そして利害の統合を目指したものであり、地方、地域、国の各行政主体の連携のもと、社会文化、経済、そして環境の3つの持続性を確保することと位置づけられている。

- 原則1：自然界のシステムと人間活動との相互依存や不均衡によって生じる沿岸域への影響に対する(テーマや地理的特徴等)幅広い総合的な視点。
- 原則2：現在及び将来世代における予防的原則をふまえた長期的な視点。
- 原則3：科学的知見に基づき諸問題に対し適宜対応する順応的管理の視点。
- 原則4：欧州沿岸域の特異性と多様性に関する視点
- 原則5：環境容量を意識して自然へ働きかける視点
- 原則6：利害関係者すべてが責任を共有する視点
- 原則7：国・地方・地域の連携強化とこれへの行政機関の適切な係わりの視点
- 原則8：目標・計画・管理手法の間の一貫性にかかる視点

先の評価チームは、実際のEUの24の沿岸加盟国における統合的管理政策の実施状況を次のとおり総括している。

- EUの勧告で求められているようなICZM国家戦略を実践している国はない。
- 7つの国すなわち、フィンランド、ドイツ、マルタ、ポルトガル、スペイン、ルーマニア及びイギリスといった7カ国では、ICZM国家戦略の実践が保留されている。
- 6つの国すなわち、ベルギー、キプロス、フランス、ギリシャ、オランダ及びスロベニアでは、ICZM国家戦略に相当するドキュメントは策定されたか、もしくは沿岸域の管理戦略はその空間計画プロセスの重要な部分として位置づけられた。
- 残り11カ国すなわち、ブルガリア、クロアチア、デンマーク、エストニア、アイルランド、イタリア、ラトビア、リトアニア、ポーランド、スウェーデン及びトルコでは、ICZMが進展しているという段階にはない。沿岸域の問題に対し部分的に対応するのみである。

そのうえで、広い視野のもと、境界を越えた地域海単位で沿岸域政策を捉えるべきであるとし、欧州委員会に対しても、欧州レベルでの将来のICZM実践に向けリーダーシップを発揮するために、地域的なアプローチを検討する必要があると指摘している。

④PEMSEA

アジア地域に目を向けると、PEMSEA（東アジア海域環境管理パートナーシップ）やNOWPAP（北西太平洋地域における海洋及び沿岸の環境保全・管理・開発のための行動計画）といった国際機関が各国の沿岸域管理の実践をサポートしており、わが国もその枠組みの中で一定の役割が求められている。

特に、PEMSEAは1994年より東・東南アジア沿岸域においてICM（総合沿岸管理）プログラムを計画・実施してきており、2009年までに8つのデモンストレーション・サイト¹、19のパラレル・サイト²におけるICMの取り組みを支援してきている（下図参照）。PEMSEAは、2006年12月に中国・海口で関係各国により合意された「Haikou Partnership Agreement（海口パートナーシップ合意）」において、2015年までに1）PEMSEAパートナー国のうち少なくとも70%の国で持続可能な沿岸および海洋開発に関する国レベルの政策あるいは行動計画が策定・実施されること、及び2）東アジア海域の海岸線の少なくとも20%でICMが実施されることを目標として設定している。

¹ デモンストレーション・サイト：PEMSEAが執行するGEFプロジェクトの資金が直接的に投入されるICMプログラム実施サイト。

² パラレル・サイト：PEMSEAが執行するGEFプロジェクトの資金が直接的に投入されないICMプログラム実施サイト。ICMプログラムに必要な予算は当該サイト（地方政府）自体が準備し、ICMの計画・実施に関し必要な技術的支援はPEMSEAが提供するという仕組み。

特に 2008-2011 年の 3 年間は、これまでの 15 年間にわたる ICM の経験・実績に基づき、地方政府の ICM に関する能力をさらに強化すると同時に、国レベルの ICM に関する政策・法制度等を整備し、持続可能な開発の実現に向けた枠組みとして ICM が国および地方政府の双方のレベルで着実に実行されることを目指している。



図 3-7 PEMSEA の ICM サイト

(出典) PEMSEA ウェブサイト

(4) 沿岸域管理における漁業の位置づけ

国土交通省では、平成20年度に「沿岸域総合管理推進方策検討調査」を実施しており、その中で地方公共団体に対するアンケート調査を行っている。次図は都道府県及び市町村がそれぞれ考える沿岸域の問題・課題を集計したものであり、結果について漁業に関係すると思われる主な項目部分を 枠で囲んだ。

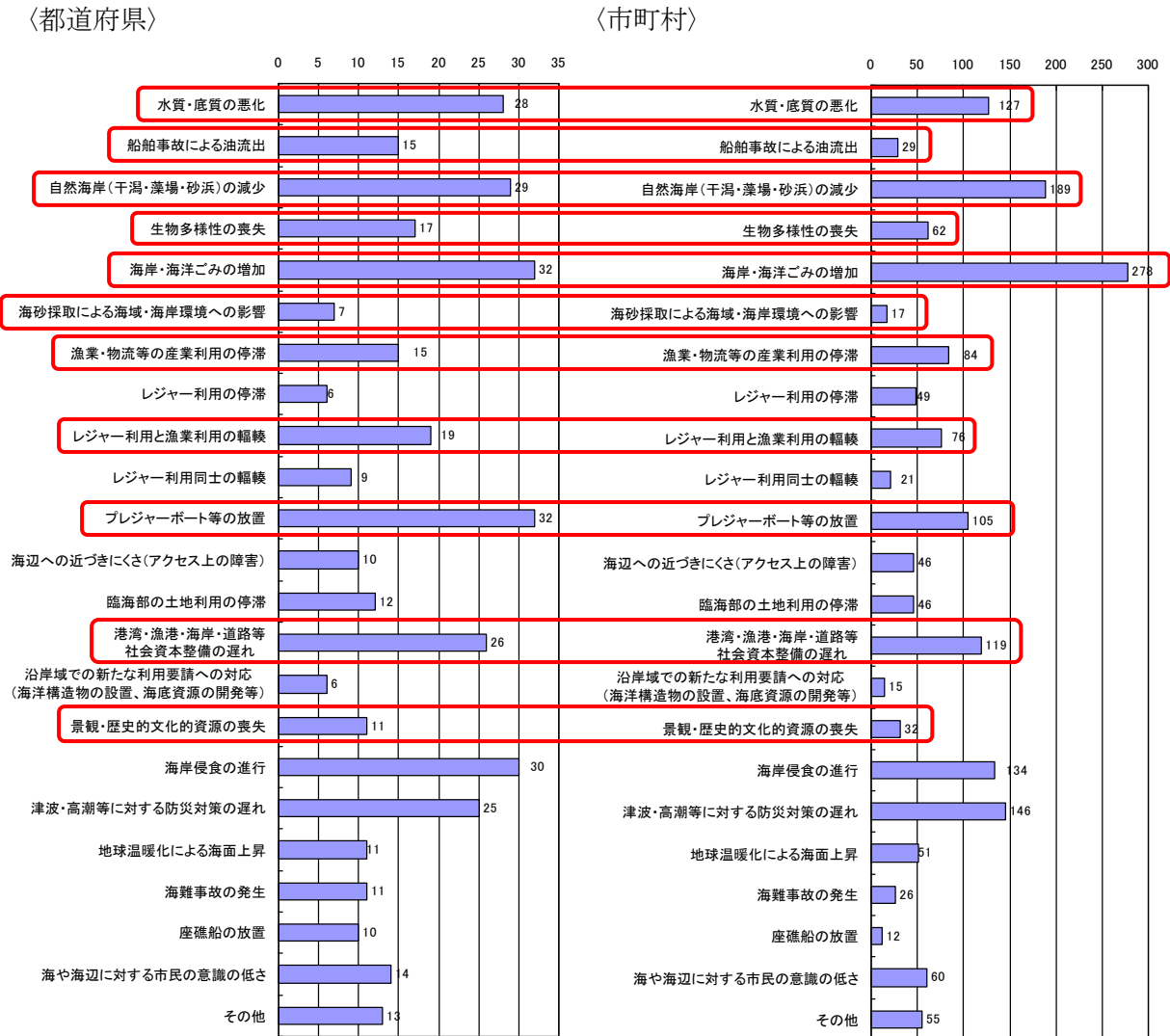


図3-9 沿岸域が抱える問題・課題に対する認識

(出典) 国土交通省国土計画局「平成20年度沿岸域総合管理推進方策検討調査」

これらの結果やこれまでの関連調査・研究実績等をもとに、沿岸域管理という政策理念に対し漁業サイドからアプローチするならば、大きく次の課題整理が可能である。このうち、①と②については、自然環境と漁場利用との関連という点で大括りにできるかもしれない。

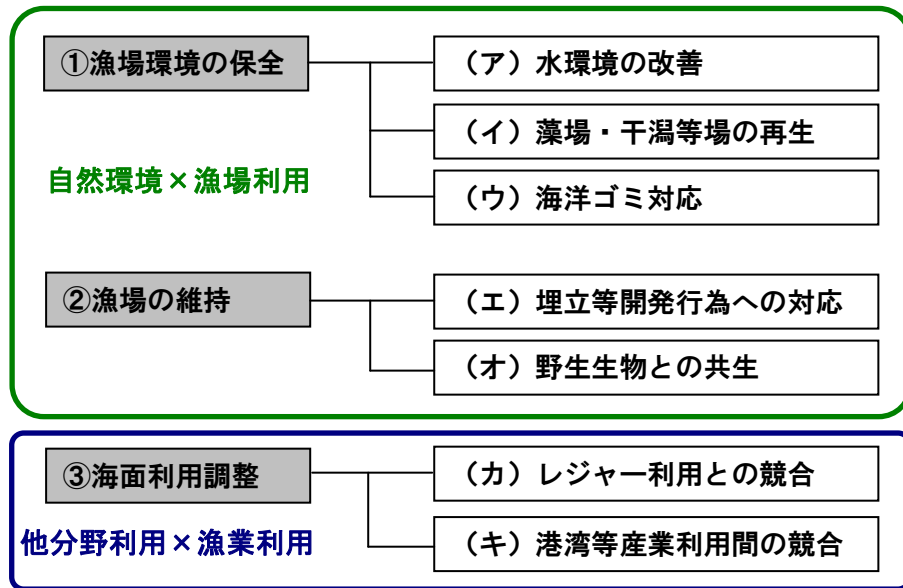


図3-8 沿岸域管理における漁業の位置づけ

(ア) 水環境の改善

赤潮や貧酸素水塊の発生、栄養塩バランスの崩壊、底質環境の悪化などにより、漁業生産の基礎要件でもある水環境が悪化。過密養殖等漁業操業が水質・底質へ悪影響を及ぼすとの指摘もある。陸域をはじめとする汚染源の広がりや非点源汚染の進展により利害関係者の範囲も拡大する中、森・川・海を一体的に捉え、関係者が共通の目的のもと個々の施策の統合・総合化を目指した対策が進む。

[例]

全国海の再生プロジェクト（東京湾、大阪湾、伊勢湾、広島湾）、英虞湾再生プロジェクト

(イ) 藻場・干潟等場の再生

生物の産卵・生育・生息場所として重要な藻場、干潟といった浅場が海況変化や埋立等人為的理由により減少、漁業生産にも影響を与えている。失われた浅場の再生に向け、藻場造成や覆砂事業が広範な利害関係者を巻き込んで、さらには小規模な民レベル（漁業者、NPO等）の取組として進んでいる。

[例]

閉鎖性内湾等での干潟・浅場造成事業、里海創生事業、金沢八景－東京湾アマモ場再生会議

(ウ) 海洋ゴミ対応

国内起因、海外起因を問わず、漂流・漂着ゴミの問題が顕在化。流木の大量漂着が漁港や漁場の利用に支障をきたすこともある。一方で、ゴミの中には漁業資材も多く含まれており、漁業が発生源となるケースも多い。離島漁業再生支援交付金に基づく「集落協定」によって、定期的な海岸・海底清掃を位置づける漁業地区もみられる。

[例]

JEAN/全国クリーンアップ事務局

(エ) 埋立等開発行為への対応

埋立や港湾整備等漁場利用の制限を伴う開発行為と漁業との調整は、今なお沿岸域の課題として存在する。司法判断に委ねるケースもいくつかみられ、関係者間の合意形成に時間がかかることも多い。一方で、事業の計画段階から漁業者をはじめとする利害関係者の意見を十分に取り入れる住民等参加型の協議が試行錯誤の中進められている。

[例]

中津の海と人を考える協議会、鴨川沿岸海岸づくり会議

(オ) 野生生物との共生

現在自然保護団体を中心に、漁業に対し小型鯨類や海鳥、海獣などの混獲被害を問題視する指摘がある。混獲は生態系に重大な影響を及ぼすだけでなく、漁具の破損、また混獲した生物の救出を行なう作業が発生するなど漁業効率の低下を招くとの主張であり、漁業側も混獲防止に効果のある漁具の使用や漁期・漁場の調整を進めているほか、MSC、MEL 認証などの流通側からの抑制策も講じられている。

[例]

知床世界自然遺産地域多利用型統合的・海域管理計画、各所における漁業被害への対応（えりも地区でのアザラシによる漁業被害、石狩地区でのトドによる漁業被害等）、MSC (Marine Stewardship Council : 海洋管理協議会) 認証、MEL (Marine Eco-label : マリン・エコラベル) ジャパン認証

(カ) レジャー利用との競合

漁業とレジャーとの海面利用上の競合・調整問題は全国的にみられる課題であり、その解決へ向け関係者の利害調整を目的とするルールづくりが進んでいる。多くは海・海岸利用者への漁業権や漁業調整規則等の周知・遵守を柱としたものであるが、一方で、漁業者を一利用者として不特定多数の利用を大幅に認め、同空間に係わる多様な主体による合意形成、管理体制の構築等を企図したルールづくりも試行されようとしている。

[例]

神奈川県下の海のルールづくり（平塚、茅ヶ崎等）、宗像市、佐世保市、恩名村などでの取組

(キ) 港湾等産業利用間の競合

レジャーとは異なるが、航路や海洋資源採取をはじめとする産業利用と漁業との競合問題も今なお存在する。歴史的背景や地理的条件などに起因することが多く、限られた空間の配分に際し利害が正面からぶつかり合う場合がある。どちらも地域の経済活性化や雇用確保に直結する活動であり、解決は容易ではない。港湾管理者などで行政が係わり調整するケースとこれまでの慣習等をもとに民間レベルで解決を図るケースとがある。

[例]

各所における航路と漁場との利用調整、海砂採取（九州地域）

(5) 有識者に対するヒアリング結果

これまでの整理をふまえ、統合的な沿岸域管理の実現という政策課題に対し造詣の深い有識者に対しヒアリングを実施した。ヒアリングの主な内容は次のとおりである。

- 統合的な沿岸域管理を指向するうえでの漁業者の位置づけ
- 統合的に管理すべき沿岸域の課題
- 統合的管理に向けた方法・留意点
- その他水産基本計画に対する意見等

また、ヒアリングは次の2名に対して行った。

- 日高 健（近畿大学産業理工学部 准教授）
- 清野聡子（九州大学工学研究院 准教授）

1) 統合的な沿岸域管理を指向するうえでの漁業者等の位置づけ

- ・ 日々現場を見、漁業権という一定の権利を有する漁業者が沿岸域管理の一部を担うことは間違いない。市民との交流を通じて漁協組織が沿岸域管理の担い手となることもある。
- ・ 漁業を沿岸域管理の担い手の一部としていくような法律上の概念規定を遅ればせながら始めなければならない。漁業は沿岸域利用のワン・オブ・ゼムという位置づけに変わってきている。
- ・ 資源管理への対応にも市民の係わりをもっとしっかりと位置づけるべき。みんなの海という発想のもと、市民参加の考え方を再整理しなければならない。市民の海の守人としての役割、責務を位置づけることが重要。

[清野]

- ・ 漁業者が里海づくり等に積極的にかかわることは大切。沿岸域管理の重要な担い手であることは間違いない。現に様々な地域で漁業者の取組がみられるようになった。

[日高]

2) 統合的に管理すべき沿岸域の課題

- ・ 水産庁の里海づくりに対する意識や意欲が今一つ感じられない。今は、民の力に頼る状況であり、港湾や海岸の管理者これをサポートする例が多いように思う。
- ・ 海洋保護区の話も具体策が見えてこない。水産サイドもタスクフォースを立ち上げ、これまでの漁業制度をつくりかえるくらいの気持ちで制度設計に取り組むべき。

[清野]

- ・ 里海は極めて重要な沿岸域政策である。海をつくっていく、環境をつくっていくという大きな理念に裏付けられた政策として位置づけるべきである。
- ・ 里海づくりと空間利用の調整はセットで考えていくべきものである。豊かな環境は利用者間の調整を前提に形成される。

[日高]

3) 統合的管理に向けた方法・留意点

- ・ 沿岸域の諸問題に対しては、総合的な調整部局が必要であり、権限のない自治体だからこそ、関係者の合意形成などを中立な立場で行いやすい。
- ・ 鴨川の「海づくり会議」は活動を終えているが、そのときの人的ストックが今も海岸整備に対して意見や提案を行う形で機能している。組織は必ずしもパーマネントでなければならぬというものではない。
- ・ 沿岸域行政では、権限の乏しさがそうさせるのかもしれないが、基礎自治体の能力の限界を感じる。人材育成が急務。
- ・ 海は現場合わせという側面が確かにある。ただ、ローカルマネジメントの発想だけではダメ。しっかりした制度的手当ても必要。漁業利用を優先するというのであれば、それだけの責任が求められる。管理主体として漁業協同組合が機能するには、まだまだ力量不足の感が否めない。海岸法改正や海洋基本法制定など、海を巡る制度構築がなされる中、漁業の分野は旧態依然とした概念規定に終始している。
- ・ 知床方式*は北海道東部や東北の一部に当てはまる管理方式であり、全国の沿岸域に適用できる方法とは思えない。拠点的な地域は自ら管理するポテンシャルがあるが、小さな地域（自治体）では無理だろう。エコツーリズムへの対応だけではとても疲弊した漁村の状況を変えられない。

[清野]

- ・ 統合的管理を推進するために漁業法をはじめとする関係法制度の議論が必要との指摘に対しては、必ずしもこれが必須とは思わない。確かに今の漁業法は漁業者の定義や産業振興に終始している面はあるが、そもそも連綿と続く漁場利用の慣行をもとに制度化したものであり、実際の漁場利用に際しては地域差も大きい。トップダウン的な制度対応が果たして効果を発揮するのか、多いに議論があろう。
- ・ ただ、制度対応を漁業者の意識改革のきっかけにすることはできる。取組をやりやすくすることも確かだろう。沿岸域の利用者は漁業者だけでないということをどう漁業者に認知させるか、モラル向上を含め、漁業者のメンタリティを変えていくことが求められる。
- ・ 知床方式は、やはり漁業が盛んな地域だからこそ、周りの理解を得ることができる。西日本の小さな漁業地域に当てはまるかどうか、条件をつぶさにみていく必要がある。

[日高]

*知床方式：世界自然遺産地域に指定される知床海域では、知床生態系の順応的管理を目的とする統合的な海域管理計画が定められ、同計画に基づき、海洋生態系の保全と持続的な水産資源利用による安定的な漁業の両立が図られている。

4) その他水産基本計画に対する意見等

- ・ 対馬など国境近くの離島は、漁場利用をめぐる外国漁業とギリギリの調整を行っている。そこには地方と国との契約関係が横たわっており、契約書として法律というものが存在する。制度論（禅問答）に挑むことで地方の窮状に目を向けることができる。論理破綻が生じるようであれば、その部分は現場データを蓄積していくことで答えに近づけばよい。

[清野]

- ・ 資源管理に対して、現場レベルで IQ、ITQ の取組はすでにみられる。福岡でのノリ小間の貸借の例はその一つ。漁業法に反するという見方もでき、適正な市場メカニズムが働かない、アングラマネーが流通するといった問題が発生したが、そもそもは意欲のある漁業者が生産規模を拡大するという当たり前の経済的価値観とも言える。ただし、これは投資を上回る利益が得られてはじめて成り立つ仕組みであり、需給の全体バランスが維持されていることが前提。他の漁業を含めこのような手法が果たしてうまくいくのか、慎重に判断する必要がある。いずれにしても管理すべき対象に抛る。全体としての資源管理（行政によるもの）と漁業者へのインセンティブ、この2つのバランスだと考える。

[日高]

(6) 統合的な沿岸域管理の実現に向けた考え方

「(4) 沿岸域管理における漁業の位置づけ」において例示した沿岸域管理や統合的（総合的）管理につながる各種取組をそれぞれの態様をもとに体系化すると、次のような整理が可能である。

表 3-3 沿岸域の統合的（総合的）管理につながる取組

取組類型	主な事例	
①計画・構想等に基づく取組	(ア) 広域を対象に主体や施策の連携を目指すもの	<input type="checkbox"/> 全国海の再生プロジェクト（東京湾、大阪湾、伊勢湾、広島湾）
	(イ) 関連する事業や取組の誘導・促進とともに、複数の課題対応を企図するもの	<input type="checkbox"/> 英虞湾再生プロジェクト <input type="checkbox"/> 鴨川沿岸海岸づくり会議による海岸（漁場）保全の取組
	(ウ) 単一の地域課題の直接的な解決を企図するもの	<input type="checkbox"/> 各所での海のルールづくり
②既存の行政対応に基づく施策や事業の展開	<input type="checkbox"/> 閉鎖性内湾等での干潟・浅場造成事業	
③民間主導の実践的取組	<input type="checkbox"/> 金沢八景ー東京湾アマモ場再生会議による藻場再生の取組 <input type="checkbox"/> JEAN/全国クリーンアップ事務局による漂着・漂流ゴミへの対応	

- 全国海の再生プロジェクト（東京湾、大阪湾、伊勢湾、広島湾）

国土交通省、海上保安庁では、閉鎖性海域の水環境の改善を図るため、関係省庁や地方自治体等と連携して、『全国海の再生プロジェクト』を実施している。それぞれの湾で再生行動計画が策定され、同計画に基づき必要な施策や事業が展開されている。

関連サイト：<http://www.kaiho.mlit.go.jp/info/saisei/index.html>

- 英虞湾再生プロジェクト

志摩市では英虞湾の環境改善のための取組継続を目的に英虞湾自然再生協議会を組織、併せて総合計画後期基本計画において重点的に取り組むこととした「新しい里海創生によるまちづくり」に向け、平成 23 年 4 月から「里海推進室」を設置した。

関連サイト：<http://agobay.org/new/080904.html>

- 鴨川沿岸海岸づくり会議による海岸（漁場）保全の取組

鴨川市では平成 15 年度から「鴨川沿岸海岸づくり会議」を開催、海岸の防災機能と環境・景観・レクリエーション利用等との調整を目的に、多様な関係者が同海岸の現状把握や整備方針について検討した。

関連サイト：<http://www.city.kamogawa.chiba.jp/kaigan/kaigandukuri-index.htm>

- 各所での海のルールづくり

全国各地で漁業と海洋レジャー等との調整を目的とした海や海岸の利用ルールが策

定・運用されている。恩納村でも様々な関係者が参画した「恩納村沿岸域圏総合管理協議会・作業部会」において、これまでの慣習等に基づいたルールが策定されている。

関連サイト（恩納村）：

<http://www.vill.onna.okinawa.jp/Defaultf5fc.html?link=277&tabid=201&mid=772>

□ 閉鎖性内湾等での干潟・浅場造成事業

行政機関による閉鎖性内湾等での水環境改善事業も各地で展開されている。三河湾では中山水道航路の浚渫砂を用いた「三河湾海域環境創造事業（シーブルー事業）」を実施、湾内 39 箇所、約 620ha の干潟・浅場を造成した。

関連サイト：<http://www.meic.go.jp/kowan/kenkyu/tokyo051125/10.pdf>

□ 金沢八景－東京湾アマモ場再生会議による藻場再生の取組

市民、企業、大学・研究機関、行政等が協働して金沢湾周辺のアマモ場の再生に関する情報交流、研究支援、啓発、環境学習、実践活動などを行うことを目的として結成された協働組織、毎年「全国アマモサミット」を開催している。

関連サイト：<http://www.amamo.org/>

□ JEAN/全国クリーンアップ事務局による漂着・漂流ゴミへの対応

JEAN は散乱ゴミの調査やクリーンアップを通じて海や川の環境保全を行っている非営利の環境 NGO、拾うだけでなく世界共通のフォーマットでの調査型回収活動（ICC キャンペーン）を展開している。近年 JEAN の呼びかけをもとに「海ごみプラットフォーム・JAPAN」をスタートさせた。

関連サイト：<http://www.jean.jp/>
<http://www.malipjapan.jp/about/>

大きくは「①計画・構想等に基づく取組」、「②既存の行政対応に基づく施策や事業の展開」、「③民間主導の実践的取組」に分けることができ、さらに②、③については、具体的なプロジェクト等として①の（ア）や（イ）において重要な位置づけとなる場合もある。

各取組間においてどれが優れているといった優劣ではなく、各々の地域特性や問題意識、課題への対応方針などから、そこに適した手法が選択されていると考えるべきである。また、広域的対応と個別課題への対応とを積極的に関連付け、階層的な枠組みのもと問題解決へ当たる発想も同時に求められよう。

新たな政策概念として、これまで米国や欧州などの先行例に倣ってキャッチアップ型で導入が試みられた「沿岸域の統合的（総合的）管理」であるが、すでに国内各所で取り組まれている様々な問題解決の手法との整合を図ることで、実体を伴った、それぞれの取組を支える政策理念としてその位置づけを強化していく時期を迎えている。